



Géographie-cités
UMR 8504



Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
École Doctorale de Géographie de Paris
U.F.R. de Géographie
Laboratoire Géographie-cités Équipe de recherche du CRIA

Thèse de doctorat en Aménagement

Les espaces naturels, agricoles et forestiers face aux opérations d'intérêt national

Enquête au sein de quatre opérations d'intérêt national franciliennes

Marie JUSSAUME

Thèse dirigée par Sabine Barles

Soutenue publiquement à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne le 26 mars 2024

Membres du jury :

Claire Aragau, professeure, École d'Urbanisme de Paris-UPEC, Lab'URBA (rapporteur)

Sabine Barles, professeure, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UMR Géographie-Cités

Eric Charmes, directeur de recherche, ENTPE, Université de Lyon (rapporteur)

Romain Melot, directeur de recherche, INRAE, UMR BAGAP (examineur)

Coline Perrin, directrice de recherche, INRAE, UMR Innovation (présidente du jury)

« Souvent les institutions et les cadres mis en place restent, alors même que les enjeux qui leur ont donné naissance ont disparu. Il y a un décalage entre les manières de faire, de penser et la nature des enjeux de la société. On pense demain avec les manières de penser d’hier et on agit sur demain avec les institutions d’avant-hier. »

Pierre Calame, ancien haut fonctionnaire, lors de l’atelier sur l’ingénierie territoriale organisé le 12 juin 2019 par le réseau rural national.

Résumé

Cette thèse porte sur la place des espaces naturels, agricoles et forestiers dans l'aménagement du territoire et analyse en particulier leur intégration au sein des opérations d'intérêt national. Dans un contexte de préoccupations grandissantes vis-à-vis des enjeux environnementaux et climatiques, la légitimité des projets d'artificialisation rentre en effet de plus en plus en contradiction avec l'utilité de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Les opérations d'intérêt national constituent des grands projets d'aménagement étatiques, conduits sur plusieurs décennies, qui se trouvent à la charnière entre deux modèles de développement. L'un, hérité de l'interventionnisme étatique de la fin de la seconde guerre mondiale, est caractérisé par un régime d'exception et une consommation foncière conséquente. L'autre, encore balbutiant et en cours de réflexion, devrait répondre aux nouvelles attentes d'exemplarité environnementale et de sobriété foncière.

Cette recherche a été conduite au sein de plusieurs territoires franciliens qui ont déployé des dispositifs d'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers, le tout, dans le contexte particulier d'une opération d'intérêt national. Parmi eux, ont été étudiés : Le plateau de Saclay, situé à la frontière de l'Essonne et des Yvelines, les secteurs du Val de Bussy et du Val d'Europe de Marne-la-Vallée ainsi que la ville nouvelle de Sénart en Seine-et-Marne.

Même si les opérations d'intérêt national bénéficient d'un régime d'exception, qui facilite l'accomplissement de leurs projets, il existe des instruments réglementaires qui permettent d'opposer à leurs pratiques dérogatoires une prise en compte des enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers. Ces instruments sont le fruit d'une législation récente et leur application demeure inégale et dépendante des stratégies déployées par les acteurs locaux. Les différents territoires révèlent ainsi que l'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers est finalement influencée par le croisement de plusieurs facteurs : la dynamique globale de l'opération d'intérêt national, le contexte législatif, la mise en place d'outils réglementaires de gestion des espaces NAF mais aussi, et surtout, la mise en place de dynamiques de coopération entre les acteurs des territoires et la présence d'actions militantes susceptibles de les catalyser.

Mots clés : artificialisation, utilité publique, espaces NAF, opération d'intérêt national, État, coopération, ZPNAF, PPEANP

Abstract

This thesis analyses the role of natural, agricultural and forestry areas in urban planning, with a particular focus on their integration into the state's projects: the *opérations d'intérêt national*. In a context of growing concern about environmental and climate issues, the legitimacy of urban projects is increasingly at odds with the need to preserve natural, agricultural and forest areas. These major state projects – conducted over several decades – are at the crossroads between two development models. The first one, inherited from the state interventionism of the end of the Second World War, is characterized by an exception system and large-scale land consumption. The second one, still in its infancy and currently under discussion, aims to meet the new demands for higher exemplarity standards and land sobriety.

This research was carried out in a number of areas in the Paris region that have implemented measures to integrate natural, agricultural and forestry areas, in the specific context of major state projects. The following areas were studied: The Saclay plateau, on the border between Essonne and Yvelines, the Val de Bussy and Val d'Europe sectors of Marne-la-Vallée, and the new town of Sénart in Seine-et-Marne.

Even though operations of national interest benefit from an exception system, that makes it easier for them to carry out their projects, there are regulatory instruments that make it possible to counter their derogatory practices by taking account of the challenges facing natural, agricultural and forestry areas. These instruments are the result of recent legislation, and their application remains uneven and dependent on the strategies deployed by local players. The different areas thus reveal that the integration of natural, agricultural and forest areas is ultimately influenced by the intersection of several factors: the overall dynamics of the operation of national interest, the legislative context, the introduction of regulatory tools for managing natural, agricultural and forestry areas areas but also, and above all, the establishment of cooperation dynamics between local people and the presence of militant actions likely to catalyse them.

Remerciements

Alors que se termine la rédaction de ce manuscrit, je souhaite adresser tous mes remerciements aux personnes qui m'ont soutenue durant ces trois années de doctorat :

À ma directrice, Sabine Barles, pour avoir accepté de suivre ce sujet de thèse.

À mes professeurs de géographie de classe préparatoire, Madame Laumonier et Monsieur Crumière. Vous m'avez donné le goût pour la géographie et vous m'avez aidée à forger des méthodes d'analyse et de travail que j'utilise encore aujourd'hui.

À Pauline Guinard, ma tutrice lors de mon parcours au département de géographie de l'ENS Ulm. Vous avez été la première à me donner la légitimité nécessaire pour construire ce projet de thèse et vous m'avez soutenue pour obtenir le financement de bourse doctorale, sans lequel je n'aurais pas pu conduire cette recherche.

À l'ENS Ulm pour avoir évalué, sélectionné puis financé ce projet qui intéressait beaucoup de monde, mais trouvait peu de soutiens matériels concrets.

Aux acteurs des territoires qui m'ont fait confiance. Mais aussi à celles et ceux qui ne me faisaient pas confiance mais qui m'ont reçue malgré tout. Ce temps, que vous m'avez consacré, a été extrêmement précieux. Ce sont vos mots et vos témoignages qui ont nourri ce manuscrit et j'espère qu'il y fera honneur. J'adresse un remerciement particulier à tous les membres de l'équipe de l'association Terre et Cité : Dorian, Marion, Caroline, Clarisse, Charlotte, Maëlis, Emma, Rémi, Clémentine... Votre bienveillance et l'énergie que vous déployez dans vos missions donnent tout le sens à l'engagement professionnel et la richesse d'un vrai travail d'équipe, solidaire et respectueux de chacun. Travailler auprès de vous a été une source d'apprentissage quotidienne et une formation in vivo. I would like to thank also my American partners. In particular Louise Jackson from the University of Davis and Marc Landgraf from the Open Space Authority for our exchanges. In the end, our shared experiences and our work could not really be integrated into this paper. But they have helped to provide an open mind and some fascinating international comparisons which I hope will be used on other occasions.¹

Aux membres de mon laboratoire, matelots du paquebot du Campus Condorcet et fidèles occupants de la cabine 1.117. Vous avez l'art et la manière de créer une ambiance tout aussi studieuse que chaleureuse, où personne ne se sent exclu. Je remercie en particulier Inès, Cécile et Marion pour vos retours sur mes travaux. Je remercie également mes collègues de chargés de TD Anton, Hugo et Christophe pour notre solidarité joyeuse face à l'adversité des méandres de l'enseignement universitaire.

¹ Je remercie mes collègues américains. En particulier Louise Jackson, chercheuse émérite à l'université de Davis et Marc Landgraf de l'Open space authority de Santa Clara pour nos échanges. Nos partages d'expériences et nos travaux n'ont finalement pas pu être véritablement intégrés dans ce manuscrit. Mais ils ont contribué à offrir une ouverture d'esprit et des éléments de comparaison international passionnants qui j'espère trouverons écho dans d'autres occasions.

À mes amies doctorantes, ou déjà docteurs, avec qui j'ai partagé les joies et peines du parcours du doctorant-combattant. J'ai une pensée particulière pour mon trio de biologistes, pour Manon et pour Laëtitia.

Aux électrons libres inclassables de ma vie. À Valérie, pour son éternel soutien et ses relectures assidues qui ont aiguillé la dernière ligne droite de ce long marathon. À Anouk, pour son soutien indéfectible outre Rhin. À Laurent, pour la mise à disposition de son avion pour les prises de photos aériennes. À Cassandre, pour ses précieux conseils depuis le Canada et son aide pour la finition du manuscrit.

Et à mon Hermès lozérien-aveyronnais(-parisien?) qui, en plus de me rebiscouler pendant cette phase intense de rédaction, me donne des ailes pour m'envoler avec le sourire vers la suite de mes (nos) aventures.

Je vous remercie aussi par avance, vous, qui entamez la découverte de ce manuscrit. Les conditions de réalisation de cette thèse n'ont pas été aussi optimales que je l'espérais. Pandémie mondiale, confinement à répétition, défiance des acteurs, projets de terrain avortés... Comme beaucoup, je clôture ma thèse avec un certain sentiment de frustration et d'inachèvement. J'espère néanmoins que cette recherche constituera une porte ouverte sur la sensibilisation aux enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers dans les projets d'artificialisation. Et que vous y trouverez des éléments de compréhension et d'analyse sur une vision à un temps T d'un sujet mouvant et en évolution perpétuelle. Les impasses ou les difficultés d'enquête que j'ai pu rencontrer sont révélatrices des enjeux qui gravitent autour de ces thématiques, au croisement du droit, de l'aménagement, de la géographie et de la sociologie, sur lesquelles beaucoup d'avis se rencontrent et se confrontent.

Car, si de nombreuses choses peuvent être dites, il reste encore beaucoup à faire.

Lexique

AFTRP : Agence foncière et technique de la région parisienne (devenue aujourd'hui Grand Paris Aménagement)

AEV : Agence des espaces verts (aujourd'hui Ile-de-France Nature)

CRPF : Centres Régionaux de la Propriété Forestière

CDEPNAF : Commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers

COP : Convention d'occupation précaire

DUP : Déclaration d'utilité publique

DRIAAF : Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt

EPA : Établissement public d'aménagement

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

ISDI : Installation de stockage de déchets inertes

MAES : Millennium Ecosystem Assessment

NAF : Espaces naturels, agricoles et forestiers

OIN : Opération d'intérêt national

ONF : Office national des forêts

PADOG : Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne

PIG : Projet d'intérêt général

PLU : Plan local d'urbanisme

PNN : Parc naturel national

PNR : Parc naturel régional

PPEANP : Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains

PRIF : Périmètre régional d'intervention foncière

PSO : Projet stratégique et opérationnel

SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle

SAU : Surface agricole utile

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDAURP : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Parisienne

SDAURIF : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France

SDRIF : Schéma directeur de la région Ile-de-France

SGP : Société du Grand Paris

SIG : Système d'information géographique

SRCE : Schéma régional de cohérence écologique

ZA : Zone agricole

ZN : Zone naturelle

ZAC : Zone d'aménagement concerté

ZAD : Zone d'aménagement différée ou zone à défendre

ZAP : Zone agricole protégée

ZNE : Zones naturelles d'équilibre

ZPNAF : Zone de protection naturelle, agricole et forestière

Sommaire

Partie 1 : Les espaces naturels, agricoles et forestiers dans l'aménagement étatique des périphéries franciliennes	25
Chapitre 1. La reconnaissance progressive et inégale des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) comme des objets de l'aménagement à intégrer au sein des projets	27
Chapitre 2 : L'aménagement d'État : la légitimité d'un héritage en question ...	61
Chapitre 3 : Quatre opérations d'intérêt national en Ile-de-France	93
Partie 2 : Les trajectoires d'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers dans les opérations d'intérêt national	147
Chapitre 4 : L'intégration des espaces NAF dans les projets, l'application inégale d'un cadre réglementaire récent et mouvant.....	149
Chapitre 5 : Les opérations d'intérêt national « d'ancienne génération », une intégration inégale et plus ou moins coordonnée des espaces NAF.....	193
Chapitre 6 : Une réflexion tardive et sélective des établissements publics d'aménagement sur leurs espaces NAF résiduels	249
Partie 3 : Les conditions favorisant la mise en place des dispositifs d'intégration des espaces NAF dans les grands projets d'État : La mise en scène des jeux d'acteurs sur l'exemple du plateau de Saclay	291
Chapitre 7. Le plateau de Saclay : les espaces NAF au cœur des négociations dans le grand projet d'État	293
Chapitre 8 : Entre coulisses et scène publique, des jeux d'acteurs pivots de l'intégration des espaces NAF	349

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Octobre 2021, Paris.

Des quatre coins de l’Île-de-France, des citoyens, membres d’associations locales, militants ou simples habitants des territoires, entament plusieurs « marches des terres » pour manifester contre l’artificialisation des sols. Pendant deux jours, leur long et lent cheminement jusqu’à la capitale est ponctué de prises de paroles et de diverses actions de sensibilisation sur les conséquences du rythme de consommation des terres fertiles, en particulier dans les périphéries franciliennes. Dans ces terres fertiles, sont inclus autant les espaces agricoles nourriciers que les espaces naturels et forestiers, récemment regroupés dans le langage technicien sous l’acronyme espaces NAF.

Initialement prévu à l’Hôtel Matignon, le rassemblement des cortèges s’effectue place de l’Hôtel de Ville, où les manifestants expriment notamment leurs désaccords avec plusieurs grands projets d’aménagement implantés dans leurs territoires. Parmi eux, le cluster Paris-Saclay et la ligne de métro 18 qui doit le desservir, ou encore le projet d’Europacity dont le contenu demeure incertain. La plupart de ces projets ont été déclarés d’utilité publique et sont soutenus par l’État, voire coordonnés par celui-ci à travers l’action d’établissements publics (Grand Paris Aménagement, Établissement public d’aménagement Paris-Saclay etc.). Si le débat sur la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers est ancien dans la région parisienne, la forme prise par cette convergence des luttes locales marque un tournant nouveau : celui d’une confrontation des légitimités entre, d’une part, la revendication croissante de la protection des espaces NAF dans des territoires initialement destinés au développement urbain, et, d’autre part, les besoins de logement, d’emploi et de services qui légitiment ce développement. Pour la première fois, les conflits générés par les grands projets d’aménagement semblent traverser les frontières des territoires qui leur ont donné naissance, pour aller à la rencontre d’autres acteurs qui se trouvent confrontés à des enjeux similaires. Cette coalition coordonnée à l’échelle régionale, et symbolisée par la convergence des parcours des différentes marches (figure 1), souligne l’existence d’enjeux communs autour de l’artificialisation des terres et augure de potentiels partages d’expériences. Elle donne à voir l’émergence d’un débat commun autour des projets d’aménagement étatiques, identifiés au sein du paysage des grands chantiers franciliens par les périmètres des opérations d’intérêt national (OIN).

Ce 10 octobre 2021, certaines opérations ne sont pourtant pas représentées place de l’Hôtel de Ville. On note notamment l’absence d’acteurs issus des territoires des anciennes villes nouvelles, encore en cours de développement, comme Sénart ou Marne-la-Vallée. Ce constat invite dès lors à interroger la manière dont les enjeux de maintien des espaces naturels, agricoles et forestiers se déclinent en fonction des territoires. La région francilienne présente en effet la particularité de regrouper plusieurs générations de projets étatiques qui retracent à eux seuls une chronologie des choix d’aménagement réalisés par l’État depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Dans un contexte de préoccupations grandissantes vis-à-vis des conséquences des différents effets du changement climatique et de la perte de biodiversité, le maintien de ces grands projets d’artificialisation soulève dès lors de plus en plus la question des répercussions sur les espaces naturels, agricoles et forestiers environnants.



Figure 1: Flyer de communication (Marches des Terres, Octobre 2021)

En 1970, dans son ouvrage sur la ville nouvelle de Cergy, Bernard Hirsch² mentionnait déjà à plusieurs reprises les résistances suscitées par l'expropriation des terres agricoles au profit de l'urbanisation. Dans ce même ouvrage, Jean-Eudes Roullier³ rappelait que la planification de la région parisienne et son développement impliquaient de « surmonter les intérêts immédiats » (Hirsch, 1970, p6) des propriétaires et des exploitants, pour favoriser l'intérêt collectif à long terme. Ces propos ont encore une résonance par rapport au débat sur l'arbitrage de l'artificialisation dans les zones tendues métropolitaines mais désormais l'appréciation de cet intérêt collectif semble questionnée différemment. La montée des préoccupations environnementales invite en effet à reconsidérer le rôle des services écosystémiques rendus par les espaces naturels, agricoles et forestiers. Elle interroge aussi la légitimité de leur consommation par le développement urbain au regard des enjeux de transition, tels qu'ils sont portés par les politiques publiques ou par la recherche scientifique. Pour les territoires attractifs des métropoles, la conciliation de ces sujets avec les objectifs de rayonnement et de développement pose question. L'analyse des opérations d'intérêt national apporte ainsi un éclairage sur les enjeux actuels posés aux aménageurs français. Ces grands projets d'État, conduits sur plusieurs décennies, se trouvent en effet à la charnière entre deux modèles de développement. L'un, hérité de l'interventionnisme étatique de la fin de la seconde guerre mondiale, est caractérisé par un régime d'exception et une consommation foncière de grande

² Ancien directeur de la Mission aménagement de Paul Delouvrier de 1965 à 1975.

³ Ancien secrétaire général du Groupe central des villes nouvelles.

ampleur. L'autre, encore balbutiant et en cours de réflexion, pourrait répondre aux nouvelles injonctions d'exemplarité environnementale et de sobriété foncière.

Ancrage théorique⁴

Les recherches sur les espaces non urbains ont longtemps été laissées aux sciences dures et appliquées (agronomie, géosciences etc.) ou abordées au prisme de la géographie économique, comme supports d'une activité à rentabiliser (Von Thünen, 1851). En France, la constitution de la géographie contemporaine, en réaction à l'héritage vidalien, a participé dans la seconde moitié du XXe siècle à minorer l'analyse des espaces naturels. Par la suite, si la modernisation, le développement et la croissance ont servi de justification à l'étalement urbain jusqu'à la fin du XXe siècle (Poulot, Charvet, 2006), les préoccupations croissantes liées à la consommation des sols, à l'approvisionnement alimentaire, aux risques sanitaires et à la protection des ressources naturelles, ont réactualisé le débat entre l'aménagement de nouveaux espaces artificialisés et le maintien de zones non-urbanisées (Margetic et al., 2016). Les espaces naturels, agricoles et forestiers souffrent pourtant encore d'un manque de prise en compte dans les outils d'aménagement qui les concernent (Perrin et al., 2016) et dans les secteurs de la recherche qui les étudient (Bonin et al., 2018). Le renouveau de la géographie de l'environnement (Bonerandi, Deslondes, 2008) et l'approfondissement des recherches en écologie territoriale permettent progressivement de dépasser ce cloisonnement pour développer une vision dynamique et systémique de l'organisation territoriale (Barles, 2014). Des travaux plus récents en géographie rurale et périurbaine ouvrent également des perspectives pour appréhender les nouvelles interrelations qui se tissent dans ces espaces intermédiaires, notamment autour des programmes agriurbains (Aragau, 2013 ; Poulot, 2014). Ce travail de thèse s'inscrit donc dans le prolongement des réflexions actuelles portées sur le zéro artificialisation nette (Bocquet, Lasseron, 2019), sur le foncier agricole (Perrin, Nougarèdes, 2020) et les nouvelles formes de gouvernance territoriale (Poulot, 2014). Il propose d'approfondir ces sujets du point de vue de l'aménagement et, plus spécifiquement, par le prisme des territoires des grands projets d'État qui cristallisent de nombreuses tensions foncières.

Cette thèse analyse donc la façon dont les grands projets étatiques composent entre ces nouvelles attentes et le paradigme d'aménagement hérité qui leur a donné naissance. Elle aspire à décrypter les modalités d'intégration des enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers au sein des opérations d'intérêt national. L'objectif est de savoir si les configurations observées révèlent des stratégies d'intégration particulières, qui pourraient inspirer de nouvelles pratiques. Parler d'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers au sein des projets d'aménagement suppose de clarifier cette expression. Plusieurs travaux académiques explicitent ce que peut impliquer une approche intégrée en matière de politiques publiques. C'est notamment le cas dans le champ de la prévention des risques (Rey-Thibault, 2022), qui souligne la configuration particulièrement fragmentée des parties prenantes et des dispositifs de gestion de crise (Gilissen et al., 2016). Dans sa thèse sur les pratiques intégrées de gestion des risques à l'échelle locale, la géographe Cassandre Rey-Thibault interroge notamment les différentes modalités et aspects sur lesquels peut s'appuyer l'intégration (Rey-Thibault, 2022) : d'une part, l'amélioration de la gouvernance, qui peut permettre une collaboration

⁴ Le cadrage théorique sera précisé dans les chapitres 1 et 2. Le paragraphe propose simplement quelques éléments de cadrage introductifs.

et des formes de coopération entre les acteurs (Dieperink et al., 2016) et, d'autre part, le renforcement de la cohérence des politiques publiques. Cette cohérence peut passer par un alignement entre les différents objectifs des politiques mais aussi entre les ambitions affichées et les moyens réellement déployés pour y répondre. Enfin, l'intégration implique l'articulation entre les différents outils existants et les stratégies de mise en œuvre sur le terrain par les acteurs, qui ne les mobilisent pas toujours (Howlett, Rayner 2007). Dans le contexte des opérations d'intérêt national, cette thèse envisage donc ces différents aspects d'intégration en analysant les politiques publiques, les outils de gestion mais aussi les jeux d'acteurs. L'intégration est alors entendue comme l'ensemble des stratégies dont le but est de faire entrer les enjeux des espaces NAF comme partie intégrante des opérations d'intérêt national, et non plus comme un simple support, consommé par les projets, ou un résidu.

Problématique et hypothèses

Les territoires qui accueillent les grands projets étatiques présentent des enjeux multiscales, tiraillés entre l'inertie des pratiques d'urbanisme héritées et l'émergence de nouvelles revendications sociales, économiques et environnementales qui visent à les modifier. Mais l'État peut-il encore virer de bord, une fois la trajectoire de ses grands projets établie et leur réalisation lancée à pleine puissance ? Les opérations d'intérêt national se trouvent en effet au cœur d'une profonde contradiction qui oppose l'utilité publique des grands projets d'aménagement à celle de la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Ce sont ces frictions, visibles au sein des différentes générations d'opération d'intérêt national, qu'il convient d'analyser notamment au regard des faisceaux de contraintes multiples qui entourent de plus en plus les pratiques des aménageurs. Il s'agit donc de comprendre les démarches déployées dans les territoires des opérations d'intérêt national à l'égard des espaces naturels, agricoles et forestiers en interrogeant l'influence des enjeux contemporains qui y sont attachés et celle des évolutions législatives et réglementaires. Les démarches déployées dans les territoires des opérations d'intérêt national permettent-elles d'initier des changements de pratiques susceptibles de ménager l'aménagement des espaces naturels, agricoles et forestiers et de maintenir leurs fonctionnalités ?

Dans cette perspective, plusieurs hypothèses peuvent être avancées :

La première hypothèse considère que la reconnaissance de nouveaux rôles aux espaces naturels, agricoles et forestiers remet en question de la légitimité des grands projets d'artificialisation. S'y ajoute le fait que, simultanément, la redéfinition de ces espaces naturels, agricoles et forestiers révèle la diversité de leurs formes et de leurs fonctions potentielles au sein des territoires périphériques métropolitains.

Ce débat sur l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers est ancien (Fournier, Massard-Guilbaud, 2018, Graber, Locher, 2018). Il s'inscrit dans les fondements de la formation des premiers mouvements naturalistes, à l'image des préservationnistes et conversationnistes anglo-saxons ou du romantisme européen (Pinchot, 1910, Muir, 1916, Depraz, 2013). Il suscite aussi depuis plusieurs années des tensions et des contestations (Bergandi, Blandin, 2012, Dziejicki, 2015) notamment dans le cadre de l'aménagement des grandes infrastructures, comme la construction de barrages, d'autoroutes ou encore d'aéroports (Fournier, Massard-Guilbaud, 2018). Pourtant,

plusieurs éléments réactualisent les formes et le contenu des arguments de cette dialectique ancienne. C'est notamment le cas de l'émergence de nouvelles pratiques et de nouveaux modes de vie suite à l'exode rural, au développement de l'habitat périurbain ou encore des usages touristiques et récréatifs (Marchal, Stébé, 2017). Cette évolution est également liée à l'affirmation de nouvelles inquiétudes vis à vis du changement climatique (risques hydriques, pollution, pénurie alimentaire, etc.) (GIEC, 2019) ainsi qu'aux nouvelles aspirations et injonctions liées au développement durable (Godard, 2013). Ces différents éléments réinterrogent donc les fonctions qui sont attribuées aux espaces naturels, agricoles et forestiers (services écosystémiques, résilience des territoires etc.) (Djament-Tran, Reghezza-Zitt, 2012) mais aussi les lieux où ces contestations se déploient (Vidal et al. 2009). En particulier dans les limites périphériques des zones urbaines métropolitaines, où ces espaces NAF ont été considérés pendant longtemps comme des horizons de développement, qui sont tournées vers l'extension du front urbain et l'accueil de fonctions supports métropolitaines (Darly, Torre 2008, Aragau, 2013, Perrin et al. 2016, Roussel, 2017). La première hypothèse de cette thèse s'appuie ainsi sur le constat de la reconnaissance de nouveaux rôles aux espaces naturels, agricoles et forestiers et interroge la capacité de leurs gestionnaires à remettre en cause la légitimité des grands projets d'artificialisation. En effet, au-delà des discours politiques et médiatiques, cette reconnaissance et cette redéfinition, actuellement à l'œuvre, s'inscrivent en réalité dans une diversité de points de vue qui révèlent l'absence de consensus sur ces questions. Malgré leur proximité spatiale et leur implication territoriale, les acteurs qui investissent les espaces naturels, agricoles et forestiers peuvent défendre des discours contradictoires. Cette diversité de positionnements, ajoutée au croisement de faisceaux de contraintes multiples, les conduit à associer aux espaces naturels, agricoles et forestiers des fonctions parfois difficilement conciliables, oscillant entre leur préservation et la légitimation de leur artificialisation. Il convient donc de se demander si la reconnaissance de nouveaux rôles aux espaces naturels, agricoles et forestiers opère une réelle remise en question de la légitimité des grands projets d'artificialisation, et d'interroger comment la redéfinition de ces espaces naturels, agricoles et forestiers révèle la diversité de leurs formes et de leurs fonctions potentielles au sein des territoires périphériques métropolitains.

La deuxième hypothèse identifie l'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers comme un potentiel levier de renouvellement du paradigme d'aménagement. Derrière tous les discours dont elle fait l'objet, on peut néanmoins se demander si cette intégration n'est pas encore trop souvent réduite à la réponse aux impératifs de compensation ou à un statut de variable d'ajustement. Quand elle n'est pas seulement mise en scène et utilisée comme une vitrine pour cacher l'inertie des pratiques d'aménagement.

Depuis le début du XXe siècle, les choix des politiques concernant les espaces naturels, agricoles et forestiers (remembrement agricole, création de parcs naturels, principes d'urbanisation hygiénistes, cités jardins, ceinture verte maraichère parisienne etc.) influence l'aménagement des territoires urbains et ruraux (Poulot, Aragau, Rougé, 2016). En effet, ces espaces ont longtemps pâti d'un raisonnement cloisonné et d'une gestion sectorielle de leur fonctionnement (Duvernoy et al. 2005, Reghezza-Zitt, Djament-Tran, 2012) qui sont aujourd'hui remis en cause par de nouvelles formes de gouvernance partagée (Spaak, 2013, Perrin, Nougaredes, 2020). Dans la suite des réflexions internationales et européennes sur le développement durable (Bergandin, Blandin, 2012), la lutte contre la perte de biodiversité et la résilience face au changement climatique (Masson, Delmotte, 2020), de nouvelles procédures ont été mises en œuvre pour intégrer davantage les espaces NAF

(séquence éviter-réduire-compenser, compensations agricoles collectives, observatoire artificialisation, déclaration d'utilité publique à caractère environnemental, etc.).

La dernière hypothèse envisage la recherche de nouvelles stratégies d'action comme une dynamique territoriale favorisée par certaines conditions. Elle considère que l'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers aux projets d'aménagement est soumise à des facteurs qui influencent son développement et sa concrétisation sur le terrain.

Les législations et les outils d'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers dans l'aménagement des territoires périurbains ont récemment connu plusieurs évolutions. Elles invitent ainsi à étudier leurs effets dans la durée (Poulot, 2014, Bigard, 2018, Perrin, Nougaredes, 2020) mais aussi leurs conditions d'émergence et d'appropriation. Cette troisième hypothèse s'appuie donc sur les différences de parcours, les freins mais aussi les démarches facilitatrices identifiés par les acteurs des territoires témoins. Elle interroge les conditions propices à l'émergence et au maintien de stratégies favorables à l'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers, dans des contextes de forte pression urbaine métropolitaine. Il s'agit ainsi de se demander si la concrétisation de ces principes nécessite des stratégies d'actions et des outils nouveaux.

Méthodologie

Ce travail de recherche s'appuie sur l'analyse de plusieurs territoires franciliens qui ont déployé des dispositifs d'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers, dans le contexte particulier d'une opération d'intérêt national. Parmi elles, ont été étudiées : Le plateau de Saclay, situé à la frontière de l'Essonne et des Yvelines, les secteurs du Val de Bussy et du Val d'Europe de Marne-la-Vallée ainsi que la ville nouvelle de Sénart en Seine-et-Marne. Marne-la-Vallée et Sénart sont des opérations d'intérêt national héritières de l'aménagement des villes nouvelles développées après la période de reconstruction de la seconde guerre mondiale. L'opération du plateau de Saclay, quant à elle, a été initiée plus récemment et concerne la création d'un cluster scientifique et technologique au sud-ouest de la capitale. Le travail de terrain s'est appuyé sur la conduite d'entretiens semi-directifs auprès de 68 acteurs impliqués sur les différents territoires et à différentes échelles d'intervention (figure 2). Parmi eux, on compte treize professionnels de l'aménagement (personnel des Établissements Publics d'Aménagement, Grand Paris Aménagement), quinze techniciens en lien avec la gestion des espaces NAF (Ile-de-France Nature, Office nationale des forêts, Société d'aménagement foncier et d'établissement rural, EPCI, Chambre d'Agriculture), neuf élus (maire, député), six représentants de l'État (DDT, DRIAAF, ministère de la Transition écologique), neuf associations, dix spécialistes (chercheur, expert privé, urbanisme et écologues Institut Paris Région), deux groupes militants et quatre exploitants agricoles.

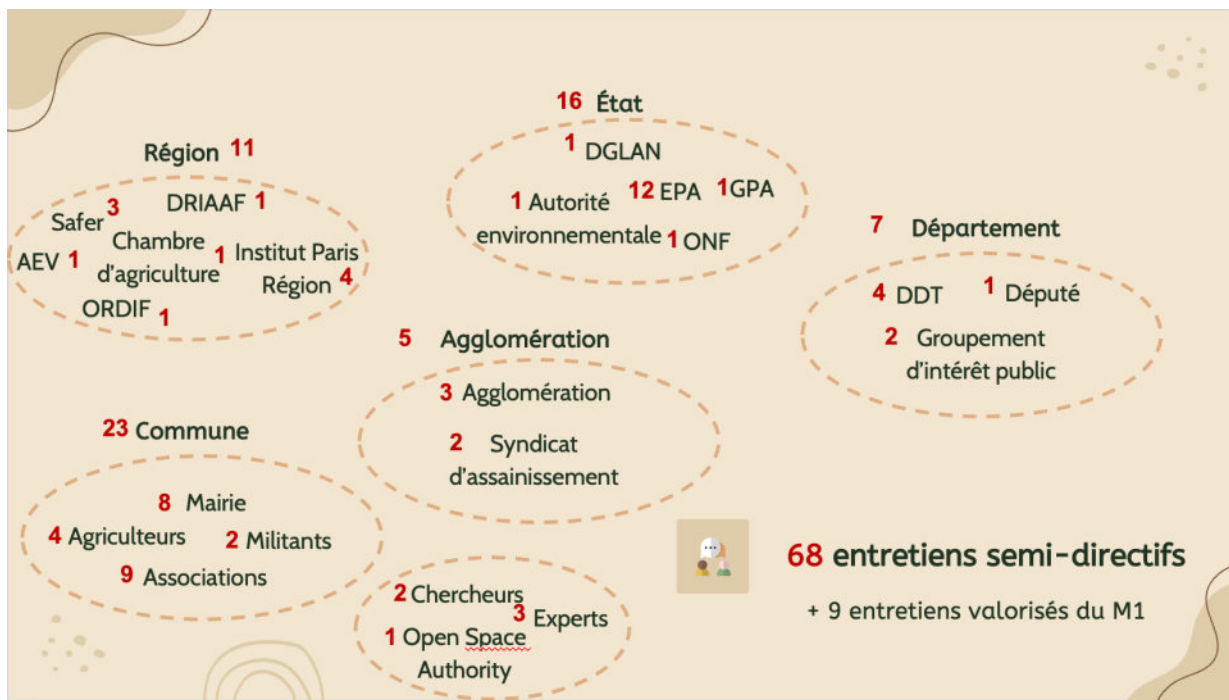


Figure 2: Schéma des acteurs interrogés (M. Jussaume, 2024)

Le travail de terrain a été conduit de 2020 à 2022. Il s'inscrit en continuité de mes parcours résidentiel, professionnel et académique. Mon approche du territoire de Marne-la-Vallée a en effet pu bénéficier d'un ancrage familial sur le secteur du Val de Bussy depuis les années 1970. La perception de l'évolution des aménagements de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée est donc renforcée par cet ancrage personnel et les connaissances préexistantes qui ont facilité les recherches. Un mémoire de master 1 sur « La place du patrimoine dans l'aménagement et la fabrique identitaire de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée » m'avait également permis d'approfondir certaines analyses pour les secteurs du Val de Bussy et du Val d'Europe (Jussaume, 2017). Quelques entretiens, qui avaient été retranscrits pour ce travail, ont pu être mobilisés dans cette thèse et sont reportés dans l'annexe 3. De 2019 à 2020, j'ai ensuite travaillé sur le plateau de Saclay à l'occasion de plusieurs stages professionnels, réalisés au sein de l'association Terre et Cité, une structure d'animation en charge de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers du plateau depuis 2001. Cette association a été animatrice du groupe d'action locale (GAL) du plateau de Saclay de 2015 à 2021 dans le cadre de la stratégie européenne LEADER et est également porteuse du programme agri urbain de la région Ile-de-France⁵. Elle a également suivi et soutenu le développement du programme d'action de la zone de protection mise en place par l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay. Ces stages ont donné lieu à un mémoire de master 2, « Les territoires agriurbains : vers une reterritorialisation des liens entre les espaces urbains et agricoles ? » (Jussaume, 2019), et m'ont permis d'approfondir les sujets relatifs aux outils de gestion et de gouvernance de ces espaces. J'ai, à ce titre, été particulièrement mobilisée sur le programme d'action de la zone de protection naturelle, agricole et forestière (ZPNAF).

⁵ Le programme agri-urbain est un programme de subventions de la région Ile-de-France à destination des territoires périurbains qui ont un projet de valorisation de leur activité agriculture résiduelle. Ce programme est détaillé dans le chapitre 1.

Pendant la thèse, cette implication au sein de l'équipe salariée de l'association a ensuite pris la forme d'une mission d'expertise. Cette mission, d'une durée de trois mois, était intégrée au sein de mon contrat doctoral et a été réalisée en plusieurs phases entre 2020 et 2022. Mon travail portait principalement sur le suivi de la zone de protection ZPNAF et sur le développement d'un partenariat avec un territoire californien, l'*Open Space Authority*, qui est confronté dans la vallée de Santa Clara au développement urbain de la Silicon Valley. Les confinements et la pandémie du coronavirus m'ont finalement contrainte à annuler ce projet de terrain aux États-Unis et la comparaison initialement prévue dans la thèse. Les partages d'expériences et l'organisation de plusieurs événements avec des professionnels et des chercheurs californiens ne sont donc pas pleinement valorisés au sein de ce manuscrit. Ils ont néanmoins contribué à éclairer l'analyse de certaines situations sur le territoire français. L'annulation de ce terrain de recherche a également motivé l'ajout plus tardif du territoire de Sénart. Ce terrain est, de fait, moins développé et l'échantillonnage des enquêtés moins représentatif que pour les trois autres territoires. Il joue néanmoins un rôle de contrepoint.

La mission d'expertise m'a permis d'effectuer une partie du travail sur Saclay en recherche embarquée (Favret-Saada, 1977). Ce positionnement a influencé mes recherches sur ce territoire par plusieurs aspects. Le travail sur l'opération de Saclay repose en partie sur de l'observation participante, ce qui peut expliquer que, dans certains cas, les éléments énoncés ne soient pas toujours référencés, à la différence des entretiens. Mais, même s'ils n'ont pas été retranscrits littéralement, ces éléments ont néanmoins fait l'objet de prise de notes, étoffées au fur et à mesure des réunions et conservés dans des comptes rendus. Lorsqu'une citation littérale n'est pas possible (échanges informels, analyse provenant d'une réunion d'équipe etc.) une note mentionne la structure qui s'est exprimée sur le sujet et qui a alimenté le raisonnement de recherche. Durant la mission d'expertise j'ai eu l'occasion d'être spectatrice mais aussi actrice et partie prenante lors de plusieurs démarches. Ce degré d'implication a pu varier en fonction des projets, et la généralisation du télétravail pendant la pandémie m'a également donné l'impression d'être parfois débarquée en route et sollicitée à la demande dans des réunions thématiques en visioconférence, sans pouvoir pleinement bénéficier du potentiel d'interactions élargi avec l'ensemble des collègues.

Ce statut a néanmoins soulevé des questions sur la prise de distance réflexive, nécessaire pour conserver un positionnement de chercheur simultanément à une fonction professionnelle impliquée, auprès d'enquêtés qui sont aussi des collègues. L'influence de cette situation sur la retranscription et le positionnement du chercheur sont notamment développés par Jeanne Favret-Saada dans son ouvrage *Les mots, la mort, les sorts* (Favret-Saada, 1977) qui relate son expérience de chercheuse embarquée, partie étudier en immersion les pratiques de sorcellerie dans le bocage normand. Comment en effet apprécier et tenir compte du biais d'une implication éthique, relationnelle et affective auprès des enquêtés ?

Cette fonction professionnelle impliquée a ainsi permis de nouer des liens de réciprocité qui ont renforcé l'accessibilité des acteurs du plateau de Saclay mais aussi ma légitimité. Dans certains cas, j'ai pu observer une assimilation de mes travaux avec les positionnements de mon employeur, entraînant des difficultés pour certains enquêtés à s'exprimer librement sur les sujets pour lesquels ils se trouvaient en désaccord. L'indépendance de cette thèse, qui n'est pas une thèse Cifre réalisée en entreprise, a souvent permis de désamorcer ces inquiétudes et de déconstruire certains aprioris.

Par ailleurs, ma démarche s'est appuyée sur les travaux de Michel Callon développée sur la traduction et le positionnement du chercheur (Callon, 1986) pour ne pas assigner les acteurs à des positionnements prédéfinis. Callon développe notamment le rapport du chercheur face à la parole des enquêtés dans le cadre de controverses et d'argumentations contradictoires. Il rappelle ainsi que, même quand ils semblent préétablis, l'identité des acteurs et leurs positionnements sont toujours mouvants et parfois imprévisibles au gré des négociations. Cette thèse s'est donc appliquée à éviter toute réduction sociologique ou anticipation de positionnement qui auraient pu découler des présupposés des configurations institutionnelles ou professionnelles. Les sujets environnementaux sont en effet particulièrement propices à des prises de positions qui peuvent orienter les représentations sur les acteurs en leur assignant des rôles au sein des controverses. C'est en effet au cœur des controverses et de la problématisation que vont se construire des rapports de forces, s'imposer et se stabiliser l'identité et les rapports entre les acteurs. Pour Callon, cette problématisation demeure pourtant un processus dynamique, alimenté par des systèmes d'alliances et d'association entre des entités dont il définit les problèmes et les identités (Callon, 1986). Pour éviter l'influence de mon positionnement personnel, mais aussi des grilles de lecture préétablies des structures organisationnelles de références, cette thèse s'inspire de trois principes présentés par Callon : l'impartialité, la symétrie généralisée et la libre association.

L'impartialité consiste à ne pas censurer les enquêtés dans leur prise de parole en créant un cadre d'expression sans aucun jugement et en ne privilégiant pas une interprétation pour une autre. Dans le cadre de cette thèse un souci particulier a par exemple été apporté pour laisser s'exprimer les différents points de vue des acteurs sur des sujets qui ne font pas consensus. Il s'agissait principalement d'encourager l'enquêté quand celui-ci manifestait un intérêt pour un sujet tout en exprimant des réserves ou une certaine méfiance. Dans d'autres cas l'ouverture de la discussion a été permis en posant volontairement des questions sur des positionnements pris par d'autres sphères professionnelles : « Si vous deviez modifier quelque chose dans la conduite actuelle des projets d'aménagement : Qu'est-ce que ce serait ? ».

La symétrie généralisée consiste à ne pas recourir à des catégories d'analyse préétablies pour analyser des positionnements ou des représentations, que ce soient des facteurs sociaux ou des confirmations institutionnelles. En effet, les forces à l'œuvre au sein des jeux d'acteurs ne sont pas à considérer en soi mais en construction ou réajustements permanents. L'enjeu est donc de parvenir à se détacher des régularités établies par la répartition de compétences ou d'usages pour analyser les arrangements en coulisse et les stratégies de négociations qui dépassent souvent ce qui s'exprime dans les sphères publiques officielles.

La libre association vient compléter ce processus d'analyse en acceptant que les acteurs étudiés puissent remettre en cause ou discuter en permanence les catégories proposées. L'idée n'est pas de proposer une grille de définition rigide mais de suivre les rapports et positionnements entretenus entre les acteurs, de s'associer et de négocier pour aboutir à la formulation de problématiques et d'enjeux communs. En effet à travers les controverses, l'état des croyances, des représentations mais également l'identité et les caractéristiques des acteurs impliqués sont amenés à évoluer. « (...) Les compétences dont ils font preuve sont à la hauteur des difficultés qu'ils rencontrent. Ils travaillent en permanence sur la société et sur la nature changeante pour parvenir à des configurations qui ne s'avèrent stables que par endroits et pour une durée déterminée » (Callon, 1986). Dans le cas du

plateau de Saclay, le statut de l'association Terre et Cité a par exemple évolué. D'une association d'agriculteurs, centrée sur des missions pédagogiques et d'animation, elle est désormais une instance de référence pouvant s'impliquer dans les négociations avec des acteurs institutionnels. De leur côté, les établissements publics d'aménagement assurent de plus en plus des missions de gestion des enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers alors même qu'ils sont majoritairement associés à une image de bétonneur.

Callon désigne l'ensemble de ce travail par le processus de traduction. Le chercheur se doit d'être un porte-parole représentatif de ces enquêtés en adoptant un positionnement de recherche mouvant et flexible, susceptible de suivre les différents déplacements des acteurs au cours des phases d'alliances, d'élaboration de problématiques communes, de mobilisations ou de dissidences. Traduire serait finalement exprimer dans son propre langage la parole des acteurs mais également faire dialoguer des acteurs qui évoluent souvent dans des univers séparés ou ayant peu de moyens de communication à leur disposition. Dans son travail Callon montre en effet la fonction de « passeur » (Callon, 1986) des chercheurs qui permettent de mettre en lumière des problématiques communes entre les différentes parties prenantes d'un même système. Cette analyse a été récemment reprise par des politistes qui soulignent le rôle du chercheur dans sa capacité à mieux caractériser un problème et mettre en évidence sa construction sociale et historique (Delahais, Devaux-Spatarakis, 2022).

Dans le contexte des opérations d'intérêt national cette perspective méthodologique permet d'interroger les rapports et les dialogues existants ou en construction entre les différents acteurs de la sphère civile, du monde agricole, institutionnel ou de la recherche, rassemblés sur un même territoire. Ce travail de recherche accorde donc volontairement une place importante aux extraits d'entretiens. La forme des discours des acteurs est en effet tout aussi importante que leur contenu, qui est ensuite traduit a posteriori par l'analyse du chercheur. La présentation de ces matériaux de recherche à l'état brut a ainsi pour but de révéler l'ensemble du processus de traduction en rendant visible au lecteur la matière première du travail de recherche. Il répond aussi à un souci personnel de donner la parole aux acteurs du territoire et de leur offrir un espace de partage de leurs témoignages.

Plan du manuscrit

Ce manuscrit s'articule autour d'un plan en trois parties. La première partie présente les enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers dans l'aménagement étatique des périphéries franciliennes en développant l'ancrage théorique de cette recherche et en présentant les différents terrains étudiés. Le chapitre 1 positionne ainsi le sujet de cette thèse en retraçant l'évolution historique de la place accordée aux espaces naturels, agricoles ou forestiers dans l'aménagement francilien. Cette perspective historique s'appuie sur les travaux académiques qui éclairent les enjeux des espaces périurbains ou ruraux périphériques de la région parisienne. Il révèle la reconnaissance progressive et inégale de ces espaces en tant qu'objets de l'aménagement à intégrer au sein des projets. Le chapitre 2 interroge ensuite la légitimité de l'aménagement d'État en détaillant les caractéristiques historiques et juridiques de l'interventionnisme étatique dans l'aménagement. Ce chapitre consacre notamment une analyse à la spécificité des opérations d'intérêt national (OIN) et à leur régime d'exception qui remet en cause les procédures habituelles de protection des espaces non bâtis. Le

chapitre 3 présente les quatre études de cas et les caractéristiques de chaque opération d'intérêt national en fonction de la nature de leur projet mais aussi de leur genèse et développement.

La seconde partie s'intéresse aux trajectoires d'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers dans les territoires des opérations d'intérêt national d'ancienne génération, qui héritent de projets des villes nouvelles. Le chapitre 4 analyse l'influence de la législation et des outils règlementaires sur le potentiel d'intégration des enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers dans le régime dérogatoire étatique. Le chapitre 5 détaille ensuite les stratégies des acteurs issues d'anciennes villes nouvelles et révèle que les initiatives en faveur des espaces naturels, agricoles et forestiers sont généralement portées par des acteurs extérieurs à la structure de gouvernance de l'opération d'intérêt national. Le chapitre 6 s'intéresse plus particulièrement aux actions mises en œuvre par les établissements publics d'aménagement et révèle que la question de l'intégration des espaces NAF arrive souvent à rebours dans leurs objectifs.

La troisième partie expose les conditions favorisant la mise en place des dispositifs d'intégration des espaces NAF dans les grands projets d'État en s'appuyant sur la mise en scène des jeux d'acteurs analysée lors de l'observation participante réalisée sur le plateau de Saclay. Le chapitre 7 développe la trajectoire de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay en matière d'intégration des espaces NAF. Ce chapitre s'appuie notamment sur l'étude de la zone de protection, les facteurs qui ont influencé la mise en place de cet outil et ses réalisations concrètes. Le chapitre 8 interroge finalement les conditions de réalisation et de concrétisation du maintien des fonctionnalités des espaces NAF, au-delà de la seule protection foncière dont il expose les limites. L'appui des politiques publiques et la création d'outils dédiés au sein des périmètre semblent être des conditions nécessaires, mais non suffisantes, pour impulser les dynamiques de coopération entre les différents acteurs. Ces dernières étant déterminantes pour amorcer la concrétisation de l'intégration des espaces NAF.

Partie 1 : Les espaces naturels, agricoles *et* forestiers dans l'aménagement étatique des périphéries franciliennes

INTRODUCTION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Le triptyque des espaces naturels, agricoles *et* forestiers, désigné aussi par l'appellation « espaces NAF » ou « ENAF », est une catégorie administrative qui s'est déployée ces dernières années à la faveur de plusieurs textes législatifs. Les contours de cette appellation englobante se dessinent en creux d'une notion tout aussi récente, l'artificialisation, dont la définition fait aujourd'hui encore débat (Public Sénat, août 2022, consulté le 19 octobre 2022). Ce triptyque regroupe en effet des espaces aux caractéristiques très différentes, qui demeurent souvent rattachés à des structures de gouvernance et des politiques de gestion distinctes (ADEME et al., 2021). S'ils ne sont pas homogènes et peuvent présenter des enjeux variables selon les territoires, les espaces NAF sont néanmoins conjointement menacés par le déclin de la biodiversité, les différentes conséquences du changement climatique et les déséquilibres fonciers (European Commission, 2019 ; Masson-Delmotte et al., 2020). L'intérêt de cette dénomination réside ainsi davantage dans l'ambition de transversalité, qui sous-tend son emploi, que dans la définition académique des espaces qu'elle semble vouloir désigner. Son usage sonne en effet comme un appel au décloisonnement des réflexions qui portent sur les espaces naturels, agricoles *ou* forestiers dans l'aménagement. En particulier dans les grands projets d'État, où leur gestion est restée longtemps compartimentée au gré des procédures et de la fragmentation des instances gestionnaires. Pour expliciter les évolutions théoriques sur ces sujets, cette thèse distingue dans sa rédaction deux expressions. L'appellation « espaces naturels, agricoles *ou* forestiers », qui désigne successivement les trois types d'espaces dans le langage courant, et la dénomination législative plus récente qui regroupe les « espaces naturels, agricoles *et* forestiers » au sein d'une même catégorie inscrite dans la loi. C'est cette dernière appellation qui est désignée par l'acronyme « espaces NAF » dans la suite du manuscrit.

Le chapitre 1 qui suit positionne le sujet de cette thèse en retraçant l'évolution historique de la place des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers dans l'aménagement francilien. Cette perspective historique s'appuie sur les travaux académiques qui éclairent les enjeux des espaces périurbains ou ruraux périphériques de la région parisienne. En effet, dans le contexte particulier des opérations d'intérêt national (OIN), la gestion des espaces NAF fait écho à certaines évolutions observables en Ile-de-France, tout en s'en distinguant à bien des égards.

Le chapitre 2 explique ensuite la spécificité des opérations d'intérêt national et leur régime d'exception. Il interroge la légitimité de l'interventionnisme étatique hérité qui remet en cause la pérennité des fonctionnalités des espaces NAF mais aussi les procédures habituelles qui permettent de les protéger.

Le chapitre 3 clôture cette première partie en présentant les quatre études de cas franciliennes qui ont été choisies pour cette thèse. Leurs chronologies de projets différentes confèrent à chacune d'entre elles des particularités qui permettent d'éclairer les aspects des hypothèses de cette recherche.

Chapitre 1. La reconnaissance progressive et inégale des espaces naturels, agricoles *et* forestiers (NAF) comme des objets de l'aménagement à intégrer au sein des projets

La place des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers dans l'aménagement du territoire oscille entre l'héritage d'une vision anthropocentrée, qui les appréhendent à l'aune des seuls besoins humains, et l'affirmation fragile d'une approche bio-centrée, obligée sans cesse de renouveler son répertoire de justifications pour assurer sa légitimité. Les espaces naturels, agricoles *ou* forestiers sont en effet des objets anciens de l'aménagement du territoire, mais les nouveaux usages qui leur sont associés renouvellent la manière dont ils sont intégrés dans les projets urbains (Duvernoy et al., 2005 ; Poulot, Rouyres, 2007). Par intégration, nous entendons ici l'ensemble des démarches de prise en compte, qu'elles soient réglementaires ou négociées, mais aussi l'insertion de leurs enjeux au sein du programme des projets urbains. Pour analyser ces évolutions, il existe une abondante littérature académique sur les rôles des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers dans les sociétés urbaines. L'une des difficultés de leur valorisation réside dans la segmentation de ces travaux scientifiques, car les différentes disciplines abordent souvent chacune des catégories de façon isolée. Par ailleurs, le sujet des espaces NAF dans le cadre spécifique des grands projets d'État ne fait pas l'objet d'une littérature dédiée très fournie. Pour éclairer les enjeux de ces espaces dans les opérations d'intérêt national, ce premier chapitre s'appuie donc sur la valorisation des recherches menées dans les territoires soumis à une intense pression foncière, en particulier en Ile-de-France. Comprendre la particularité de la gestion des espaces naturels, agricoles *et* forestiers dans les opérations d'intérêt national demande en effet de faire un détour par les différentes étapes qui ont influencé leurs rôles dans l'aménagement de la région francilienne.

1.1. Les espaces naturels, agricoles *ou* forestiers comme simple décor valorisant de la région parisienne

Jusqu'en 1945, le système de protection restreint son application aux espaces naturels, agricoles *ou* forestiers qui sont conservés pour des raisons productives, hygiénistes ou patrimoniales. Au XIX^e siècle, la mise en réserve des espaces naturels remarquables s'impose en effet sous l'influence du débat sur la protection des espaces nord-américains. Les espaces naturels, agricoles *ou* forestiers, restent ensuite longtemps des objets mitoyens de la recherche en urbanisme qui sont considérés comme n'ayant pas leur place dans l'analyse des projets urbains.

1.1.1 Au XIX^e siècle, la mise en réserve des espaces naturels remarquables

Le place des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers dans l'aménagement des territoires fait l'objet de débats anciens. Ces derniers sont largement documentés, notamment à partir du XIX^e siècle où éclate une confrontation idéologique entre une vision anthropocentrée et une gestion de ces espaces davantage centrée sur la nature. La première oriente leur gestion dans la réponse aux usages des sociétés urbaines, tandis que la seconde invite à décentrer l'approche pour se positionner davantage du point de vue des besoins des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers. Cette tension apparaît notamment dans les travaux des premiers mouvements naturalistes, à l'image du romantisme européen. Elle est également visible dans la rivalité qui opposent les préservationnistes aux

conservationnistes anglo-saxons (Bergandi, Blandin, 2012). Ce débat est détaillé dans l'encadré 1 qui suit. Pour les préservationnistes de la fin du XIXe siècle, la nature est en effet dotée d'une valeur intrinsèque qui doit être protégée des activités humaines (Muir, 1916 ; Marsh et al., 1864). Les conservationnistes ont, quant à eux, une vision plus utilitaire et instrumentale des espaces naturels. Leur protection doit permettre avant tout la durabilité des usages des populations (Pinchot, 1910). Ce débat théorique a son importance car il oriente par la suite les politiques d'aménagements des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers.

Encadré 1 : Ce que protéger veut dire. Conserver les usages des hommes ou préserver les fonctionnements des écosystèmes

Aux États-Unis, le courant préservationniste désigne une approche radicale de la protection de la nature (Marsh et al, 1864, Javelle, Blandin, 2016). Celle-ci s'appuie sur une vision biocentrée qui considère la nature comme dotée d'une valeur intrinsèque autonome et devant être protégée des activités humaines (Géoconfluences, consulté le 28 novembre 2023). Dans la lignée de Henry David Thoreau ou de Ralph Waldo Emerson, le naturaliste californien John Muir fonde ainsi en 1892 l'association écologiste *Sierra Club* et consacre toute sa vie à la protection de la Sierra Nevada. Selon ses principes, la finalité de la nature n'est pas la satisfaction des besoins humains : « *Now, it never seems to occur to these far-seeing teachers that Nature's object in making animals and plants might possibly be first of all the happiness of each one of them, not the creation of all for the happiness of one.*⁶ » (Muir, 1916, p 138-139). Il participe à la concrétisation de cette approche préservationniste en militant pour la création des parcs nationaux fédéraux auprès du président Roosevelt. En réaction à cette tendance, le mouvement des conservationnistes oppose une vision plus utilitaire et instrumentale des espaces naturels, tout en posant les prémices d'une réflexion sur la durabilité et les risques de l'accaparement des ressources par le monopole des grands groupes industriels. Dans son ouvrage « *The fight for conservation* », Gofford Pinchot s'oppose ainsi au point de vue de John Muir. Pinchot y justifie l'utilisation des ressources de la nature par leur utilité publique (*public good*) pour le développement des sociétés : « *The first thing to say about conservation is that it stands for development. There has been a fundamental misconception that conservation meant nothing but the husbanding of resources for future generations. There could be no more serious mistake. Conservation does mean provision for the future, but it means also and first of all recognition of the right of the present generation to the fullest necessary use of all the resources that this country is so abundantly blessed with.(...) Conservation means the greatest good to the greatest number for the longest time*⁷ » (Pinchot, 1910, p72-75).

⁶ Or, il ne semble jamais venir à l'esprit de ces enseignants clairvoyants que l'objet de la nature, en créant les animaux et les plantes, pourrait être d'abord le bonheur de chacun d'entre eux, et non la création de tous pour le bonheur d'un seul... (John Muir, 1916, p 138-139)

⁷ La première chose à dire sur la conservation est qu'elle est synonyme de développement. Il y a eu une idée fautive et fondamentale selon laquelle la conservation ne signifiait rien d'autre que la préservation des ressources pour les générations futures. Il n'y a pas d'erreur plus grave. La conservation signifie effectivement la prise de dispositions pour l'avenir, mais elle signifie aussi et avant tout la reconnaissance du droit de la génération actuelle à l'utilisation la plus complète possible de toutes les ressources dont ce pays a la chance de disposer en abondance. (...) La conservation signifie le plus grand bien pour le plus grand nombre et le plus longtemps possible. (Pinchot, 1910, p 72-75)

C'est finalement la tendance conservationniste qui l'emporte et irrigue la manière dont les espaces naturels, agricoles ou forestiers sont gérés⁸. Les alertes soulevées par les partisans du courant préservationnisme obtiennent néanmoins la mise en place d'un régime de protection pour des espaces dits remarquables. Les premières politiques qui concernent les espaces naturels, agricoles ou forestiers s'appuient ainsi d'une part, sur la création de réserves pour assurer le maintien des niveaux de ressources dans le temps et, d'autre part, sur l'isolement et la sanctuarisation de certains espaces à protéger. Dans ce sens, Donato Bergandi et Patrick Blandin qualifient l'évolution de la protection des espaces naturels de cette période d'oxymore éthique et politique, car pour eux, « conserver les ressources naturelles n'est pas préserver la Nature » (Bergandi, Blandin 2012, p 140). Les tensions entre les visions conservationniste et préservationniste révèlent ainsi l'ambivalence de l'aménagement du territoire du XIX^e siècle. En effet, celui-ci se trouve tantôt animé par un pragmatisme qui instrumentalise et ménage ces espaces comme des lieux de ressources. Mais il est aussi marqué par l'empreinte d'un romantisme idéalisé contemplatif et d'une dimension écologique émotionnelle qui confèrent aux espaces naturels une valeur intrinsèque devant échapper à toute valorisation humaine (Bergandi, Blandin, 2012). Ces réflexions orientent néanmoins les prémices des réglementations dans l'urbanisme, notamment pour les espaces naturels et forestiers. À cette époque, les espaces agricoles ne semblent pas menacés de la même façon (Lebeau, 1959). Dans sa thèse sur « La vie rurale de la région parisienne », le géographe Michel Phlipponneau identifie en effet le XIX^e siècle comme l'apogée de l'interdépendance entre la capitale et son agriculture environnante, avant que le développement des transports n'introduise la concurrence des régions spécialisées (Phlipponneau, 1956). Les espaces agricoles ne suscitent donc pas les mêmes inquiétudes.

En France, les milieux artistiques sont de véritables moteurs dans la mise en place des dispositifs de protection, notamment pour les espaces forestiers (Marsh et al., 1864). Leur vision romantique partage certains arguments préservationnistes et invoque l'argument de la patrimonialisation pour protéger ces espaces. Les espaces forestiers sont ainsi rarement perçus comme des réserves foncières pour l'urbanisation. Mais leur statut est partagé entre l'image d'un lieu de production matérielle (terrain de chasse, bois de construction etc.) et celle d'une arrière-cour récréative pour les citadins. La vision romantique des artistes s'est très tôt opposée à cette gestion utilitaire et économique des forêts. La mobilisation des peintres de l'École de Barbizon atteste de ces dynamiques, car leurs mobilisations contre les coupes d'arbres de la forêt de Fontainebleau entraînent la mise en place de la première réserve de protection en France. Le décret impérial de 1861 crée ainsi la série artistique de la forêt de Fontainebleau, dont l'enjeu est à l'époque de figer dans le temps la configuration de l'espace protégé.

La loi du 21 avril 1906, organisant la protection des sites et monuments à caractère artistique, vient ensuite stabiliser et généraliser le dispositif. Celle-ci demeure marquée par une approche esthétique des espaces à protéger. Elle transpose ainsi à des entités naturelles certains objectifs de la loi du 30 mars 1887, sur la conservation des monuments historiques et des objets d'arts. La protection est donc envisagée selon une logique de sanctuarisation, le plus souvent sous motif d'un processus de patrimonialisation qui vise à protéger certains espaces des dégradations des espaces urbains (Pernet,

⁸ En 1908, le président Roosevelt organise notamment une conférence des gouverneurs à Washington durant laquelle il expose le principe du « *wise use* », supposé définir les limites et conditions d'une gestion durable des espaces naturels. Cette gestion raisonnée, censée assurer la durabilité de l'accès aux ressources, inverse alors la vision de la nature préservationniste en privilégiant l'attribution de valeurs instrumentales aux espaces naturels en fonction des besoins humains.

2014). Dans son ouvrage, le géographe paysagiste Alexis Pernet reprend ainsi l'illustration du livre de Jean-Michel Roux pour évoquer comment les fragments de paysages et les objets remarquables sont mis sous cloche, alors même que le reste du paysage de la réalité quotidienne est souvent laissé à une forme de banalisation et soumis à des pressions. Selon Pernet, le maintien de cette approche de protection des éléments exceptionnels, qui reçoivent l'onction de la patrimonialisation, limite l'insertion des espaces naturels, agricoles ou forestiers dans les réflexions menées sur les projets urbains.

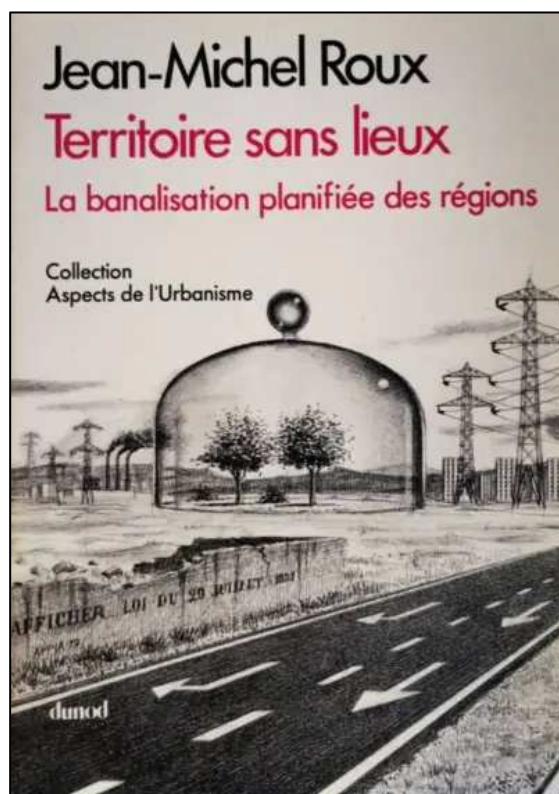


Figure 3: Couverture de l'ouvrage de Jean-Michel Roux Territoire sans lieux

La couverture du livre de Roux (figure 3) insiste en effet sur les atteintes de l'urbanisation sur le paysage. Les infrastructures routières, industrielles et logistiques, semblent avoir consommé la majorité des espaces pour ne laisser qu'un reliquat de paysage, symbolisé par quelques arbres, qui se trouve mis sous cloche. La présence cette cloche, qui ressemble à celles utilisées dans la restauration gastronomique, renforce l'idée de la valeur ajoutée des reliquats de campagne tout en marquant leur isolement vis-à-vis du reste du territoire. Cette illustration insiste donc sur la gestion cloisonnée de la protection des espaces naturels, agricoles ou forestiers qui se limite souvent à une sanctuarisation sélective au détriment d'une approche plus équilibrée et intégrative du maintien de ces espaces au sein des territoires en développement. La présence en premier plan d'un mur en ruine, protégé par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse contre les affichages abusifs, semble également suggérer un décalage dans l'encadrement des pratiques pouvant porter atteinte aux paysages. Dans l'illustration, la protection du mur en ruine renforce le contraste avec le manque d'intégration des espaces naturels, agricoles ou forestiers dans les projets urbains, dont la prise en compte se limite à la mise en réserve des reliquats sous une cloche.

Les travaux hygiénistes interrogent également les conditions d'équilibre de l'étalement urbain (Clergeau, 2008). En 1908, le déclassement des fortifications parisiennes donne lieu, par exemple, à d'important débats sur leur aménagement. Le 5 juin 1908, une conférence en faveur du maintien d'espaces libres est organisée à la Sorbonne. Les hygiénistes y militent pour le maintien de zones libres de construction pour éviter les logiques de comblement. Pour Marie Charvet, la question des espaces libres atteste à cette époque d'un « point de rencontre entre préoccupations esthétiques et hygiénistes » (Charvet, 2015, paragr.4)

Les premières mesures de protection des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers répondent donc à cette logique d'isolement et de mise à distance des espaces urbains. Dans la lignée des parcs nationaux, créés aux États-Unis à la fin du XIXe siècle, les zones de protection concernent les espaces remarquables le plus souvent associés à une moindre pression anthropique. Les espaces qui font l'objet de protection, sont ceux où il serait possible de s'extraire de la société et, de fait, sont identifiés dans des zones « en dehors » (Locquet, 2021) des villes. Si l'on prend l'exemple des espaces dits naturels, ces derniers sont associés à une nature grandiose supposée inviolée et largement influencée par le concept de *wilderness*⁹ développé aux États-Unis. Cette vision a pu introduire une certaine simplification dans les représentations qui ne reconnaissent pas, ou donnent peu de visibilité, aux espaces naturels interstitiels insérés dans les tissus mixtes (Depraz, 2018, consulté le 20/04/2021). Cette vision des espaces naturels entraîne de fait un rétrécissement de leur acception en disqualifiant ceux qui sont plus « indécis » (Beau, 2013, p385) ou perturbés par les activités humaines.

Dans son ouvrage *Par-delà nature et culture*, l'anthropologue Philippe Descola révèle pourtant que le dualisme nature/culture, observable dans l'attention portée aux espaces naturels, est avant tout un héritage culturel occidental (Descola, 2005). Plus que des critères scientifiques, le statut concret des espaces naturels prend sa source dans le positionnement que les sociétés prennent à l'égard de certains espaces. Leur définition demeure avant tout établi par les textes réglementaires dont ils font l'objet et qui orientent la place des espaces dans l'aménagement du territoire. La réglementation incarne ainsi une posture de la société qui fixe sur un espace des modalités d'usages ou de non-usages. Il est donc éclairant d'analyser son évolution.

« L'ensemble de ces tensions trahit, fondamentalement, les divergences de représentation sociale quant au rôle que l'on assigne à la nature dans le territoire, qu'elle soit nature « sauvage », nature-paysage touristique ou nature entretenue par et pour les sociétés rurales. L'espace protégé nous parle ainsi de nos propres représentations du monde. Il nous renvoie à nos désirs de nature et, à travers elle, à notre conception morale de la liberté et de l'altérité. »

(Depraz, 2018, paragr.11)

⁹ Aux États-Unis à partir du XIXe siècle, la nature est désignée par le terme de *wilderness* qui renvoie au caractère vaste, originel et sauvage des espaces naturels (Strigler, 2018). Ce terme provient du vieux anglais *wil-dēor-ness* qui signifiait le lieu des bêtes sauvages (Locquet, 2021). L'utilisation de cette dénomination, absente dans le vocable français, fait écho aux représentations que ces espaces ont suscitées chez les colons européens qui ont projeté sur les espaces du Nouveau Monde les imaginaires des paysages décrits dans les textes bibliques (Arnould, Glon 2006, paragr.6).

1.1.2 Les espaces naturels, agricoles ou forestiers, des objets restés longtemps mitoyens de la recherche en urbanisme

Les espaces naturels, agricoles ou forestiers ont été longtemps pensés comme des objets de la géographie rurale n'ayant pas leur place dans l'analyse des projets urbains (Poulot et al., 2016; Bonnamour, 1997). En réaction à l'héritage vidalien, la constitution de la géographie moderne a en effet minoré leur étude au profit de travaux sur les évolutions socio-économiques des espaces urbains (Sajaloli, 2019). Les recherches les concernant ont donc pu être laissées aux sciences de la vie et de la terre, comme l'agronomie et la géoscience, ou abordées sous l'angle de la géographie économique, comme supports d'une activité à rentabiliser. Les espaces naturels, agricoles ou forestiers sont ainsi souvent représentés en opposition avec les espaces urbains, dont ils marquaient autrefois les frontières. L'image de la ville médiévale intra-muros consacre notamment cet imaginaire d'une séparation entre l'urbain, situé à l'intérieur de murailles, et les espaces naturels, agricoles ou forestiers, situés en dehors. Au cours du XXe siècle, l'évolution des sociétés urbaines est marquée par une mise à distance des liens de complémentarité avec les espaces naturels, agricoles ou forestiers qui les soutiennent, notamment en Ile-de-France (Bastie, 1971). Pour la région parisienne, cette déconnexion est particulièrement ancienne car elle s'appuie sur un hinterland¹⁰, élargi aux provinces et à l'échelle internationale, qui fait peu de cas des productions des périphéries proches (Barles, Knoll, 2019). L'urbanisation croissante, la mondialisation commerciale et la diminution de l'emploi agricole contribuent à rendre invisible cette interdépendance des territoires, notamment sur le plan de l'approvisionnement alimentaire (Bognon, Marty, 2015). La complémentarité de proximité que les territoires urbains entretenaient avec les espaces naturels, agricoles ou forestiers prend alors la forme d'une complémentarité plus distante, déconnectée et donc ignorée et mal connue.

Cette opposition exclusive et binaire maintenue entre les espaces naturels, agricoles ou forestiers et les espaces urbains se retrouve dans les mesures d'aménagement. Dans la première partie du XXe siècle, l'intégration de ces espaces dans les projets urbains peine à se concrétiser. Les dispositifs de protection qui les concernent ne relèvent pas du droit de l'urbanisme mais du code rural ou de l'environnement. Par exemple, la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, modernise la loi de 1906 mais relève toujours du code de l'environnement. Ce cloisonnement révèle un manque de transversalité entre les différentes juridictions qui influence encore aujourd'hui les échanges entre les autorités gestionnaires (Poulot, 2014).

1.2. Les débuts de l'intégration des espaces naturels, agricoles ou forestiers dans l'aménagement du territoire

Le maintien de cette arrière-cour récréative est remis en cause par l'étalement urbain de l'après-guerre. La vision fonctionnaliste des aménageurs de l'époque planifie alors la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers en leur assignant des zones dédiées dans les délaissés du développement urbain. C'est finalement à partir des années 1970 qu'apparaissent les prémices d'une planification verte, désireuse de soutenir le développement des activités récréatives tout en

¹⁰ L'hinterland est un terme d'origine allemande qui pourrait se traduire par arrière-pays et désigne l'espace extra-urbain qui concentre les différents flux organisés, générés ou redirigés au sein du métabolisme urbain d'une ville donnée. (Barles, Knoll 2019)

répondant aux enjeux émergents de protection de la biodiversité. La vision réticulaire et circulaire défendue par la ceinture verte régionale est toutefois confrontée aux projets d'urbanisation de l'État et peine donc à se concrétiser

1.2.1. L'influence de la vision fonctionnaliste sur la planification de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers

Après la seconde guerre mondiale, les enjeux de la reconstruction, la crise du logement et l'ambition étatique de développement de la capitale sont difficiles à concilier avec le maintien des espaces naturels, agricoles ou forestiers franciliens (Brédif, Pupin, 2012). La question de l'équilibre à maintenir dans l'étalement urbain est pourtant relativement éludée au profit des arguments en faveur de la modernisation du territoire. Hervé Brédif et Vincent Pupin identifient notamment à partir de la période d'après-guerre une différence de traitement entre les espaces agricoles d'une part, et les espaces naturels et forestiers, d'autre part. Contrairement au siècle précédent, les espaces agricoles sont plus vulnérables face à l'urbanisation. Leur représentation en blanc sur les cartes de planification évoque à elle seule la place qui leur ait donnée dans le développement de la région francilienne. La création de nouveaux centres urbains s'étend sur les plateaux céréaliers tandis que le maintien des espaces naturels aquatiques et les forêts est davantage justifiée par le développement des loisirs. Les espaces naturels, agricoles ou forestiers sont envisagés dans la planification de la capitale comme des zones tampons supports des activités récréatives et frontières de contrôle de l'urbanisation. Mais dans les faits, elles sont le plus souvent utilisées comme un horizon de déploiement urbain et ne sont pas priorisées dans l'agenda politique. Les frontières du front urbain¹¹, qui préservaient les zones rurales périphériques, reculent alors sous la pression du développement des banlieues.

La place des espaces naturels, agricoles ou forestiers est par la suite influencée par une vision sectorisée de l'aménagement du territoire (Melot, 2009). La vision fonctionnaliste de l'aménagement des Trente Glorieuses développe en effet une politique qui s'appuie sur un zonage fonctionnel (résidentiel, productif, récréatif, etc.). Les espaces naturels, agricoles ou forestiers sont marqués par cette vague de spécialisation et de modernisation. Chaque espace se trouve assigné à une fonction et une zone dédiée. Le remembrement entraîne par exemple la disparition des haies et des espaces forestiers tampons. Ces derniers sont défrichés pour faciliter la réorganisation des parcelles et la mécanisation des exploitations. Cette sectorisation stricte des usages des sols entraîne alors une négation des complémentarités entre les espaces (Philippe, Polombo 2009). Ces complémentarités sont pourtant aujourd'hui réinvesties par les acteurs à travers les réflexions sur la transition agroécologique (Griffon, 2014) et l'émergence de pratiques symbiotiques comme l'agroforesterie. Si l'on prend l'exemple des espaces agricoles, cette logique de protection stricte s'appuie presque uniquement sur des restructurations mises en place pour rentabiliser la production (accès des engins agricoles sur des parcelles remembrées, modernisation des réseaux d'irrigation et de drainage etc.). Sur le modèle des zones industrielles et d'activités, la politique de zonage assigne l'activité agricole à

¹¹ D'après l'Institut Paris région, le front urbain se définit comme « la limite morphologique de l'espace bâti. Cette limite visible ne correspond ni à la limite fonctionnelle de la ville, dont l'influence se poursuit bien au-delà, ni à la limite fonctionnelle du rural. (...) Le front urbain peut être perçu à différentes échelles. À l'échelle de la planification stratégique, il peut être réduit à une ligne de partage entre les différentes vocations des espaces. À l'échelle de l'urbanisme opérationnel, il englobe les parcelles construites et les parcelles des espaces ouverts, urbains, agricoles, forestiers ou naturels qui sont en vis-à-vis, et qui s'interpénètrent plus ou moins. » (Legenne et al., 2010, p 7)

des zones dédiées comme le lotissement agricole ou les zones agricoles protégées (Poulot, 2011). Pour les espaces naturels et forestiers, le dispositif des parcs naturels nationaux (loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux) est aussi éclairant. Ces derniers sanctuarisent le foncier de certains endroits tandis que d'autres espaces, qui présentent pourtant des caractéristiques équivalentes, sont urbanisés. L'aménagement des stations de ski alpines à proximité des premiers grands parcs nationaux montagnards (parc de la Vanoise, parc des Écrins) illustre bien cette assignation stricte d'usages. On observe ainsi un double traitement avec des espaces qui oscillent entre la destruction de leurs composantes par les extensions urbaines ou une forme d'exclusion des projets de développement par le biais d'une protection foncière stricte, réservée aux espaces situés à l'écart des zones urbaines. Ces parcs naturels nationaux ne sont finalement pas mis en place dans la région capitale qui demeure tournée vers le développement urbain, comme en témoignent les schémas de planification de l'après-guerre.

Durant cette période, l'analyse des espaces naturels, agricoles ou forestiers est finalement souvent marginalisée ou mentionnée au prisme de leur disparition. Initialement, leurs enjeux spécifiques ne sont pas considérés comme relevant du champ de compétence des urbanistes. Cette exclusion est notamment lisible dans la mise en place des premiers schémas de planification. Alors qu'en 1958, le plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG) maintenait certaines limites du front urbain, le Schéma Directeur d'aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (SDAURP) fait éclater ces frontières en 1965, avec la création des villes nouvelles. La figure 4 représente par exemple un extrait du PADOG de la vallée de la Marne en Seine-et-Marne. On remarque que les hachures jaunes identifiaient alors des zones agricoles protégées sur les plateaux céréaliers tandis que les pointillés rouges délimitaient la zone urbaine autour du pôle urbain historique de Lagny-sur-Marne. Quelques années plus tard, la zone agricole protégée située au sud de la Marne sera pourtant choisie pour accueillir le développement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée dans le SDAURP qui lui succèdera. La route N303 qui traverse la plaine de Bussy préfigure le futur tracé de l'autoroute A4.

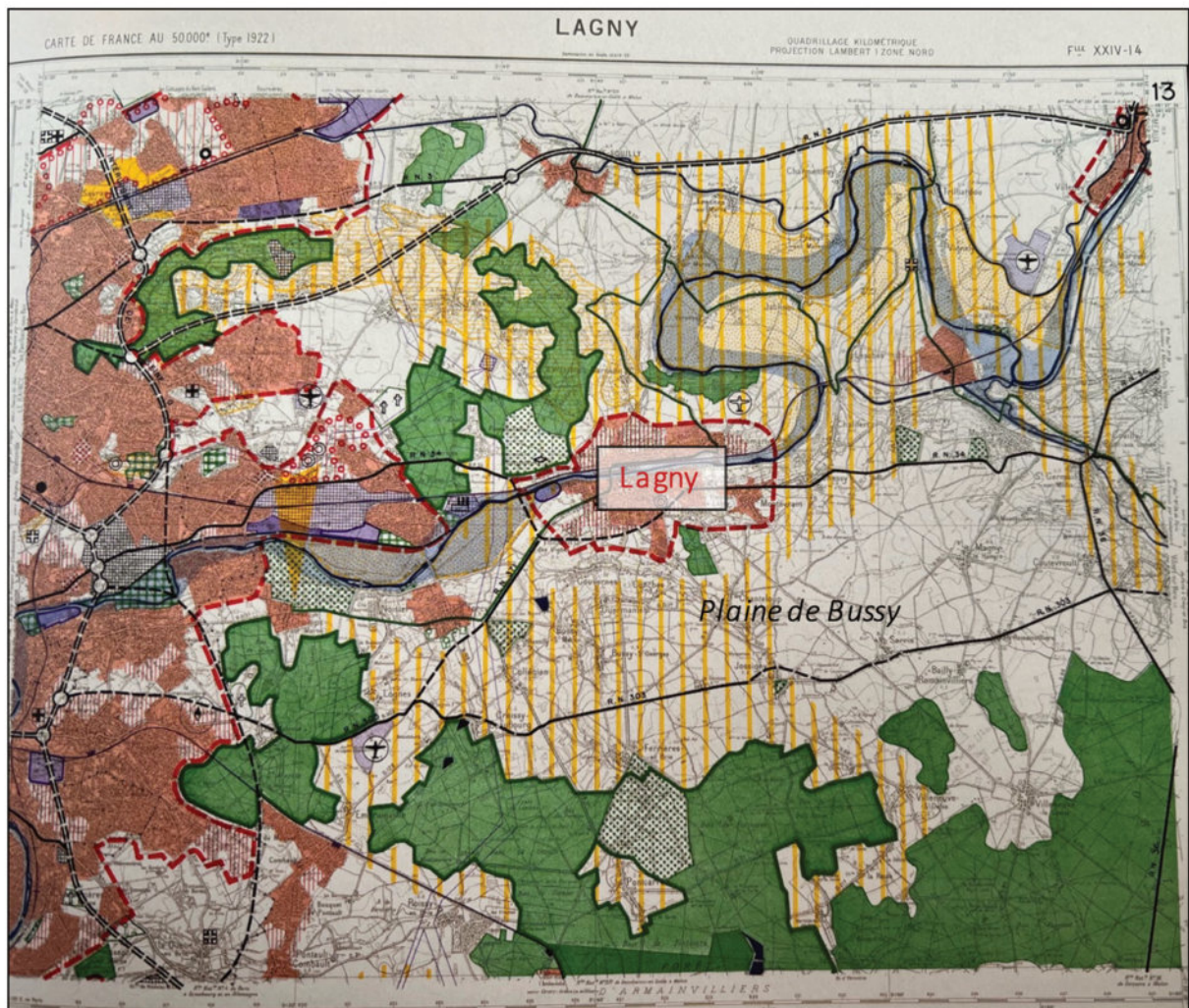


Figure 4 Extrait PADOG. Planche de Lagny (Service d'aménagement de la région parisienne, ministère de la construction, 1960)

Dans les années 1960, les espaces naturels, agricoles ou forestiers sont en effet davantage perçus comme des éléments de décor, irrémédiablement amenés à évoluer face au développement urbain. Le rapport du SDAURP mentionne notamment que ce « n'est pas dans ce rapport qu'il y a lieu de traiter des problèmes spécifiquement agricoles » (La documentation française illustrée, 1966, p130). Les géographes Monique Poulot et Thérèse Rouyres qualifient ainsi l'aménagement étatique d'après-guerre de « temps de l'urbain » (Poulot, Rouyres, 2003, p 432) et mentionnent à propos du SDAURP de 1965 :

« C'est un schéma pour la ville, conçu par des "urbanistes technocrates" : les terrains à urbaniser seront tout naturellement pris sur les espaces ruraux. Dans cette logique urbaine, seules les forêts sont protégées pour servir de zones de loisirs aux citoyens. La campagne, laissée en blanc dans la légende, n'existe que comme une réserve foncière bon marché : elle est le négatif de la ville et n'intervient au contact de l'agglomération que pour aérer le tissu urbain. »

(Poulot, Rouyres, 2003, p 433)

Les espaces non urbains sont donc envisagés comme des « vides » (Montillet, 2018, paragr.16) ou des espaces libres près de l'agglomération. Ils constituent un horizon de déploiement de la capitale et, lorsqu'ils sont mentionnés dans les textes, les espaces non urbains sont le plus souvent réduits à des fonctions paysagères ou récréatives permettant d'aérer le tissu urbain. Dans un article de 1974, Bernard Gaye, directeur adjoint de l'assemblée des chambres d'Agriculture, tente pourtant déjà de défendre les besoins de ces espaces naturels, agricoles *ou* forestiers résiduels. En s'appuyant sur l'exemple agricole, il tente notamment de réhabiliter l'utilité de leur forme interstitielle en détaillant leurs différentes fonctions. Il distingue également plusieurs profils d'acteurs (administrateurs, agriculteurs, promoteurs, aménageurs etc.) dans le souci de faire reconnaître l'existence de la pluralité des points de vue face au seul primat de la vision urbaine. Il rappelle alors que « l'espace périurbain est considéré différemment par, tel ou tel partenaire social en ce qui concerne l'usage qui peut en être fait » (Gaye, 1974, p13). Durant les années 1970, les espaces naturels, agricoles *ou* forestiers oscillent ensuite entre l'émergence de réflexions à propos de leur planification et le maintien d'un passage systématique au second plan face aux grands projets d'État (Montillet, 2018).

1.2.2. Dans les années 1970, les prémices d'une planification verte

Dans les années 1970, la gestion des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers prend de nouvelles orientations en lien avec le développement des travaux sur la biodiversité (Clergeau, 2008). La biodiversité désigne la diversité des formes du vivant et ce, à toutes les échelles (gènes, espèces, écosystèmes etc.). L'utilisation du terme est développée initialement aux États-Unis, sous l'impulsion de biologistes et d'écologues. Raymond F. Dasman parle ainsi de diversité biologique en 1968 et Walter G. Rosen consacre la contraction bio-diversité en 1988, lors du *National Forum on BioDiversity* de Washington. La convention sur la diversité biologique la définit ensuite comme « la variabilité des organismes vivants de toute origine (...) comprenant la diversité au sein des espèces et entre espèces, ainsi que celle des écosystèmes » (Convention sur la diversité biologique art 2, 1992). L'apparition de ce terme s'inscrit donc dans le cheminement des scientifiques en matière de description et de classification. Les auteurs s'accordent pourtant sur les faiblesses de ce concept et sur le manque d'efficacité des politiques de protection qui l'accompagnent (Delord, 2014). En effet, malgré son ambition quantitative et la multiplication d'études chiffrées, le terme de biodiversité désigne plus une réalité préexistante et insaisissable, qu'il ne la renseigne avec précision. Le concept se heurte également aux limites des outils de comptabilité face à l'étendue et l'évolution constantes de son objet mais aussi aux biais induits par les classifications préconstruites. La biodiversité est donc finalement souvent appréhendée à travers la disparition de ses composantes. Elle devient pourtant une pierre angulaire de la législation environnementale moderne et influence les orientations des politiques d'aménagement.

Les politiques d'aménagement affirment ainsi progressivement une vision systémique des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers. En 1976, le nouveau schéma de planification, le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (SDAURIF) introduit notamment l'idée des trames verte et bleue pour enrayer la perte de biodiversité. Le but est de structurer un réseau écologique cohérent dans les interstices des espaces bâtis pour assurer le bon fonctionnement de leurs écosystèmes. Cette période est alors marquée par le renforcement d'une vision réticulaire de l'aménagement. Les zones d'urbanisation s'organisent autour de couloirs, orientés dans des faisceaux de développement. Les espaces naturels, agricoles *ou* forestiers sont, de leur côté, appréhendés d'une

façon systémique. Les réseaux d'échanges, appelés continuités écologiques, sont constitués de réservoirs de biodiversité, reliés les uns aux autres par des corridors écologiques¹² (Site officiel Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, consulté le 8 février 2023). La préservation et la restauration des réseaux écologiques doivent permettre aux espèces de circuler et d'interagir (Toublanc, Bonin, 2012). L'objectif affiché est d'assurer la « consolidation des cinq grandes pénétrantes agricoles et boisées qui permettent [...] de relier la couronne rurale et la trame verte de l'agglomération » (Brédif, Pupin, 2012, paragr.20).

En région parisienne, l'enjeu est donc de maintenir une zone de ceinture verte autour la capitale. La ceinture verte fait référence à une zone circulaire périphérique composée d'espaces boisés, agricoles ou naturels. En Ile-de-France, elle est située entre l'agglomération dense et la couronne périurbaine. Dans sa thèse, la géographe Morgane Flégeau mentionne néanmoins les processus de comblement des espaces de la ceinture verte parisienne, avec notamment l'amorce des projets de villes nouvelles dans les années 1970-80. Contrairement à l'Angleterre, où les *new towns* sont implantées à l'extérieur de la *green belt* londonienne, les grands projets d'État franciliens s'insèrent dans un rayon plus proche de 20 à 30 kilomètres de la capitale (Flégeau, 2018). Les zones d'urbanisation agglomérée, en rose sur la carte de la figure 5, traversent les frontières du centre parisien et s'étalent dans la ceinture verte. Celle-ci se trouve alors rapidement fragmentée et morcelée en plusieurs zones naturelles d'équilibre (ZNE). Ces zones, délimitées par des pointillées dans la figure 5, sont identifiées dans le schéma directeur régional à proximité des grands chantiers étatiques¹³. La Plaine de Versailles jouxte par exemple la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Ces zones d'équilibre ne disposent pas d'un outil réglementaire qui permettrait de les concrétiser sur le terrain (Flégeau, 2018). Elles sont simplement désignées dans le schéma directeur comme des zones d'intérêt récréatif et/ou paysager et/ou écologique. Cette approche marque néanmoins l'apparition de l'idée de multifonctionnalité des espaces non-bâti dans l'organisation régionale. Cette légère inflexion dans la planification reconnaît ainsi pour la première fois le rôle que les espaces naturels, agricoles et forestiers jouent dans l'aménagement général de la métropole francilienne (Brédif, Pupin, 2012). En 1976, la région Ile-de-France crée aussi l'Agence des espaces verts (loi n° 76-394 du 6 mai 1976) qui a pour mission de mettre en œuvre la politique de gestion des espaces ouverts franciliens. Son rôle est détaillé dans l'encadré 2. À noter qu'en 2022, la structure a changé de dénomination et prend le nom d'Ile-de-France Nature.

¹² Le dispositif du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) sera ensuite mis en place en 2013 pour concrétiser la démarche de trame verte et bleue à l'échelle des régions. Il cherche notamment à identifier, préserver et remettre en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques (Vanpeene et al., 2018).

¹³ Les ZNE sont identifiées dans le Vexin au nord-ouest, la plaine de Versailles à l'ouest, la plaine de France au nord, le plateau de Brie à l'est, et le Hurepoix au sud.

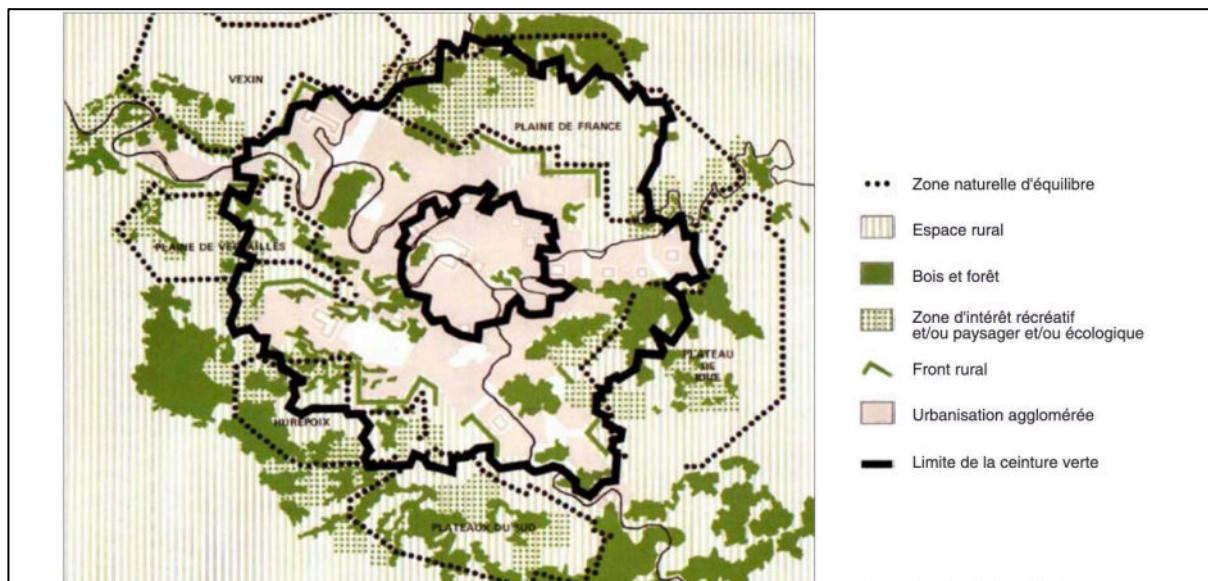


Figure 5 : Les zones naturelles d'équilibre (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, 1976)

Encadré 2 : Ile-de-France Nature : des missions contraintes et longtemps limitées aux espaces naturels ou forestiers délaissés par l'urbanisation

Ile-de-France Nature est un établissement public à caractère administratif rattaché aux services de la région Ile-de-France. Cette agence a été créée en parallèle du conservatoire du littoral, dans un contexte de montée des inquiétudes relatives à la consommation foncière face à l'urbanisation croissante des pôles urbains. Jusqu'aux lois de décentralisation des années 1980, les compétences de l'échelon régional dans l'aménagement sont néanmoins limitées et la planification reste majoritairement aux mains de l'État. Les actions de Ile-de-France Nature concernent donc principalement les espaces situés en dehors des périmètres des grands projets d'État, des délaissés de l'aménagement et « des espaces ni urbanisés, ni urbanisables » (Brédif, Pupin, 2012, paragr.17). Initialement, ses actions de gestion foncière et d'ouverture au public se concentrent sur la valorisation des espaces naturels et forestiers, au détriment du traitement des questions agricoles. Jusqu'en 1990, les principales fonctions d'Ile-de-France Nature étaient d'acquérir des espaces naturels et forestiers privés délaissés dans le but de les ouvrir au public¹⁴. Ses objectifs reflètent les grandes orientations de l'époque, centrées sur les enjeux récréatifs ou environnementaux.

Contrairement aux autres régions plus rurales, le développement de l'Ile-de-France demeure donc une prérogative de l'État. La gestion du devenir des espaces naturels, agricoles ou forestiers fait l'objet de pressions entre les collectivités locales, l'échelon régional et le gouvernement central qui pilote ses grands projets.

¹⁴ Elle a aujourd'hui intégré dans ses objectifs la valorisation et le maintien des espaces agricoles.

1.2.3. La ceinture verte régionale face aux projets d'urbanisation étatique

Dans les années 1980, les lois de décentralisation¹⁵ donnent progressivement plus de compétences aux collectivités locales sur la maîtrise du foncier. La planification de la région Ile-de-France demeure pourtant tiraillée entre la prise de conscience croissante d'un besoin de maintien d'espaces naturels, agricoles ou forestiers et le développement de la capitale, qui est dynamisé par les grands projets d'État. L'article L123-1 du code de l'urbanisme atteste encore aujourd'hui de cette ambivalence en indiquant que « le schéma directeur de la région d'Ile-de-France a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région ».

Les différents schémas directeurs qui se succèdent à l'échelle régionale révèlent pourtant que les zones urbanisables prévues par l'État empiètent sur la ceinture verte (Flegeau, 2018). Le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) est un document d'aménagement et d'urbanisme qui donne un cadre à l'organisation de l'espace francilien. C'est un document singulier qui relève à la fois de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme opérationnel. Il offre en effet une vision stratégique du territoire régional tout en constituant un document d'urbanisme prescriptif. Les documents d'urbanisme locaux comme les schémas de cohérence territoriale (SCoT)¹⁶ ou les plans locaux d'urbanisme (PLU)¹⁷ doivent être compatibles avec ses dispositions, en respectant ses orientations sans compromettre la réalisation de ses objectifs (Barreiro, 2015).

D'une certaine manière, les différentes générations du SDRIF donnent progressivement plus de visibilité aux espaces naturels, agricoles ou forestiers. Le SDRIF de 1994 les représentent par exemple sur sa carte de destination générale des sols (Stephan, 2010). La carte de la figure 6 montre en effet qu'il fait symboliquement apparaître les espaces agricoles en jaune pâle et non plus en blanc, ce qui pouvait auparavant donner l'aspect d'un espace vide (Brédif, Pupin, 2012). Mais, d'un autre côté, les dispositions prévues dans ces schémas directeurs vont à l'encontre des projets de régulation de la consommation des espaces prévus dans la ceinture verte. Plusieurs travaux sur l'aménagement régional des espaces naturels, agricoles ou forestiers laissent apparaître ce sujet de tension ancien avec le gouvernement central (Legenne, Laruelle 2005 ; Lebreton, 2014). En 1983, une délibération sur la politique régionale de l'environnement formalise un cadre plus volontaire pour mettre en œuvre le maintien de la ceinture verte (Legenne, Laruelle, 2005). Son ambition était de contenir

¹⁵ « S'agissant de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a conféré aux communes et à leurs groupements la responsabilité d'établir les documents de planification d'urbanisme - schémas directeurs et plans d'occupation des sols - et de délivrer les autorisations d'utilisation et d'occupation du sol, notamment les permis de construire ; loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement a complété ce dispositif en matière d'urbanisme opérationnel » (site officiel Sénat).

¹⁶ Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont des documents de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créés par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) en décembre 2000, dont le périmètre et le contenu ont été revus par l'ordonnance du 17 juin 2020 de modernisation des SCoT. Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine. (Site officiel Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires consulté le 8 février 2023).

¹⁷ Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont succédé, depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux plans d'occupation des sols (POS) décentralisés de 1983. Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols à travers un règlement (site collectivites-locales.gouv.fr consulté le 8 février 2023).

l'étalement urbain et d'ouvrir de nouveaux espaces de loisirs sous l'action d'Ile-de-France Nature. À mesure que la région s'autonomise en matière de planification, les grands projets d'État s'opposent pourtant à certaines directives de protection foncière. L'article de Hervé Brédif et Vincent Pupin mentionne notamment la « pomme de discorde » (Brédif, Pupin, 2012, paragr.17) que constituent les zones de la ceinture verte entre l'État et la région. La révision du SDRIF de 1994 donne lieu à d'importantes divergences. Les services de l'État identifient près de deux tiers des espaces urbanisables dans l'espace ceinture verte, principalement au niveau des projets de villes nouvelles représentés en rouge sur la carte de la figure 7. Sur les 43 450 hectares urbanisables, 62% se situent finalement dans cet anneau de 10 à 30 kilomètres du centre (Legenne, Laruelle, 2005).

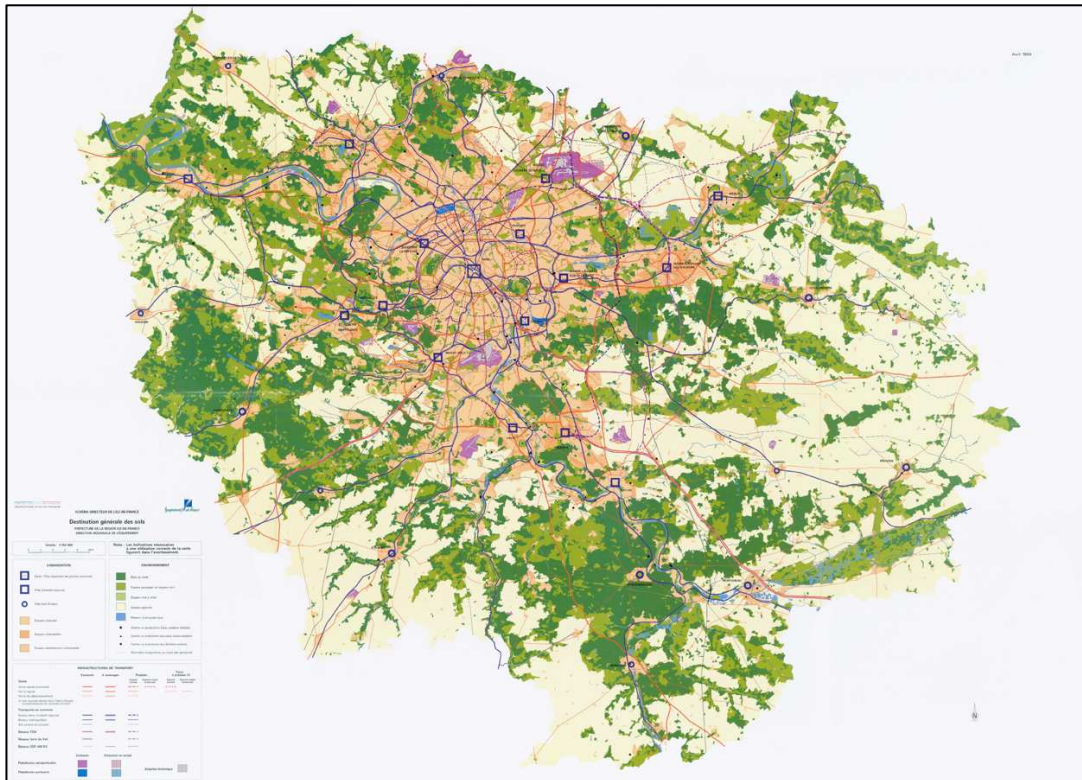


Figure 6 : Schéma directeur de la région Ile-de-France (Institut Paris région, 1994)

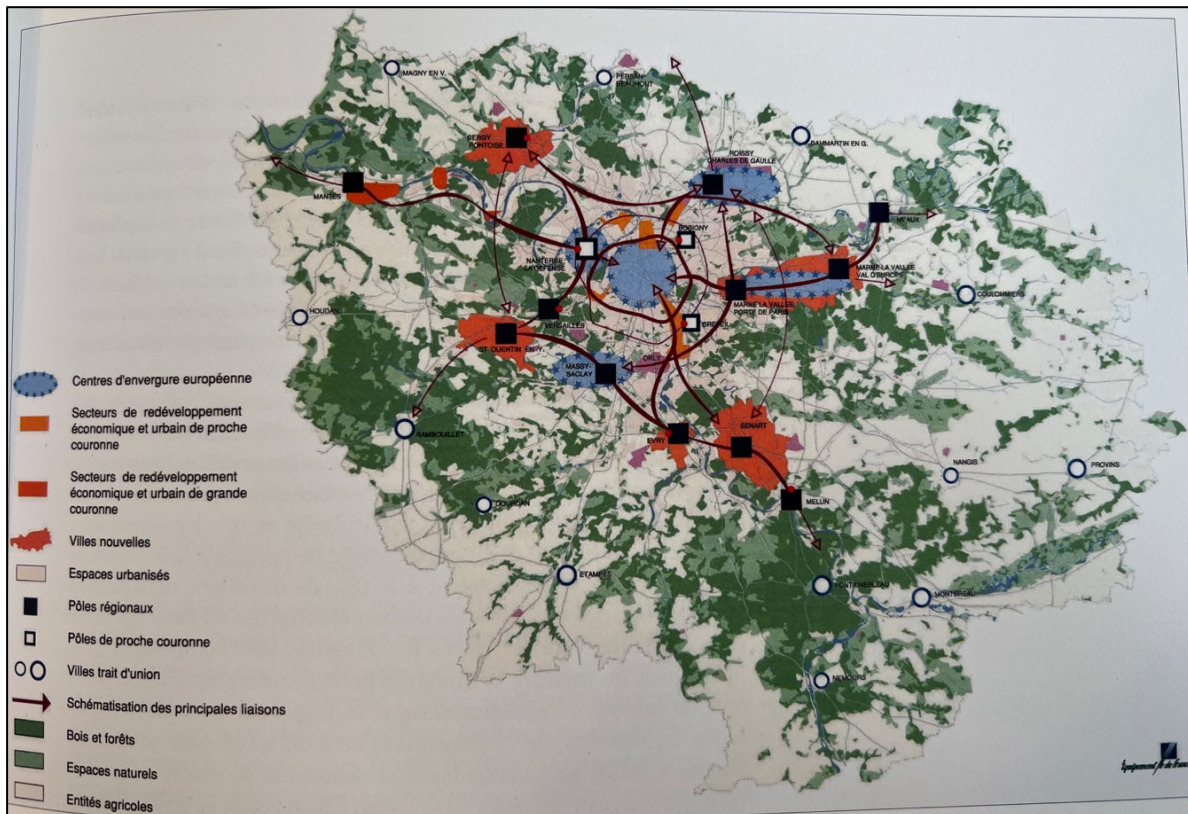


Figure 7: Les lignes de force du SDRIF (Préfecture Ile-de-France, 1994 in Orillard, Picon 2012, p71)

Les services de la région refusent de signer le document du SDRIF en 1994 et élabore leur propre réflexion avec le Plan vert de 1995. Ce plan cherche à concrétiser le maintien de la ceinture verte en prévoyant la protection de 143 000 hectares (l'équivalent de 13,5 fois la superficie de Paris intra-muros). Ces hectares sont identifiés dans les espaces non constructibles en vigueur dans les documents d'urbanisme (Gay et al., 2002). De leurs côtés, les territoires d'accueil des grands projets d'État entretiennent des liens de compatibilité ambigus avec le SDRIF (Demouveau, 2015). Le SDRIF de 2008 maintient notamment des zones de géographie stratégique prioritaire et en 2009 un rapport de la Commission de l'aménagement du territoire mentionne les divergences entre l'État et la région autour des territoires d'opération d'intérêt national qui encerclent la capitale. Alors que l'article L.141.1 du Code de l'urbanisme indique que le schéma directeur doit être élaboré par la région en association avec l'État, le rapport de comptabilité du SDRIF avec les opérations d'intérêt national semble plutôt inversé :

« En ce sens, l'État utilise logiquement la hiérarchie des normes à son profit en faisant appel à des textes ou des documents qui s'imposent juridiquement au SDRIF, donnant ainsi une coloration nouvelle au mot "association" (...) L'exécutif régional ne peut, au regard de la loi, que prendre acte de la primauté de ces opérations d'intérêt national qu'il reconnaît comme "territoires stratégiques" du SDRIF. »

(Fabre, 2009, p52).

Les enjeux de gestion des espaces naturels, agricoles et forestiers semblent donc exacerbés dans les territoires qui accueillent des grands projets d'État. Le SDRIF de 2013 poursuit cette dynamique et

identifie des secteurs d'urbanisation préférentielle à l'aide de pastilles orange qui correspondent à un potentiel d'environ 25 hectares.

Certains auteurs interrogent finalement l'efficacité du SDRIF et de ses dispositifs de planification dans l'intégration des enjeux des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Le document est en effet rythmé par des campagnes de révisions très rapprochées. En 2023, il est actuellement de nouveau en révision. Les différentes générations de SDRIF juxtaposent ainsi souvent des mesures sans attendre que les directives établies précédemment n'aient réellement le temps d'être appliquées ou de s'implanter dans les territoires. Les travaux sur le SDRIF sont donc teintés d'une forme de constat d'échec de la protection foncière, notamment dans les zones intermédiaires entre l'urbain dense et le rural plus marqué. À ce sujet, Jean-Marie Stéphan reprend les propos du Conseil régional :

« La protection des grands espaces boisés et agricoles a été bien assurée par le SDRIF, mais les espaces ruraux plus complexes de la ceinture verte, des vallées et de certaines franges boisées ont été fragilisés par une urbanisation ou des changements d'affectation ponctuels. (...) La poursuite du fractionnement et de l'enclavement des espaces agricoles et boisés périurbains fait craindre une perte d'activité agricole et de biodiversité ».

(Stephan, 2010, paragr. 29)

L'apparition tardive des parcs naturels régionaux (PNR) franciliens illustre notamment ces tensions. Ces parcs ont été créés en 1967 par décret (décret n° 67-158). Contrairement au parc naturel national (PNN), un parc naturel régional ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire ou de police, mis en œuvre dans les réserves intégrales et la zone de cœur des parcs naturels nationaux. Il s'agit d'un label partenarial, qui s'applique sur un espace rural ou périurbain, dans lequel des acteurs locaux s'engagent volontairement dans un projet de valorisation et de développement. Leur but initial est de préserver les caractéristiques remarquables et fragiles reconnues sur un territoire, tout en assurant la gestion des activités récréatives et touristiques. À noter qu'aujourd'hui, le juge administratif interprète néanmoins de manière de plus en plus large leurs orientations pour intégrer des actions environnementales. Un parc naturel régional ne peut donc pas créer des règles de procédure qui s'imposent à un tiers individuel mais il oblige l'État et les collectivités adhérentes à un devoir de cohérence. Ces derniers ne peuvent donc pas prendre des engagements dans la charte du parc qu'ils ne tiendraient pas par la suite dans leurs autres décisions. En Ile-de-France, il existe aujourd'hui quatre parcs naturels régionaux : Le PNR Haute Vallée de Chevreuse (1985), le PNR du Vexin français (1995), le PNR du Gâtinais français (1999) et le PNR Oise-Pays de France (2004). S'ils sont présentés comme un « rempart face à l'urbanisation et aux formes prises par la périurbanisation » (Fonticelli, 2022, paragr.2), les parcs naturels régionaux franciliens se trouvent néanmoins dans les extrêmes périphéries de la région au sein de périmètre qui « n'effarouche pas les aménageurs trop avides de réserves foncières » (Montillet, 2018, paragr.26). Les parcs naturels régionaux sont ainsi le plus souvent situés en périphérie des espaces consacrés au développement urbain.

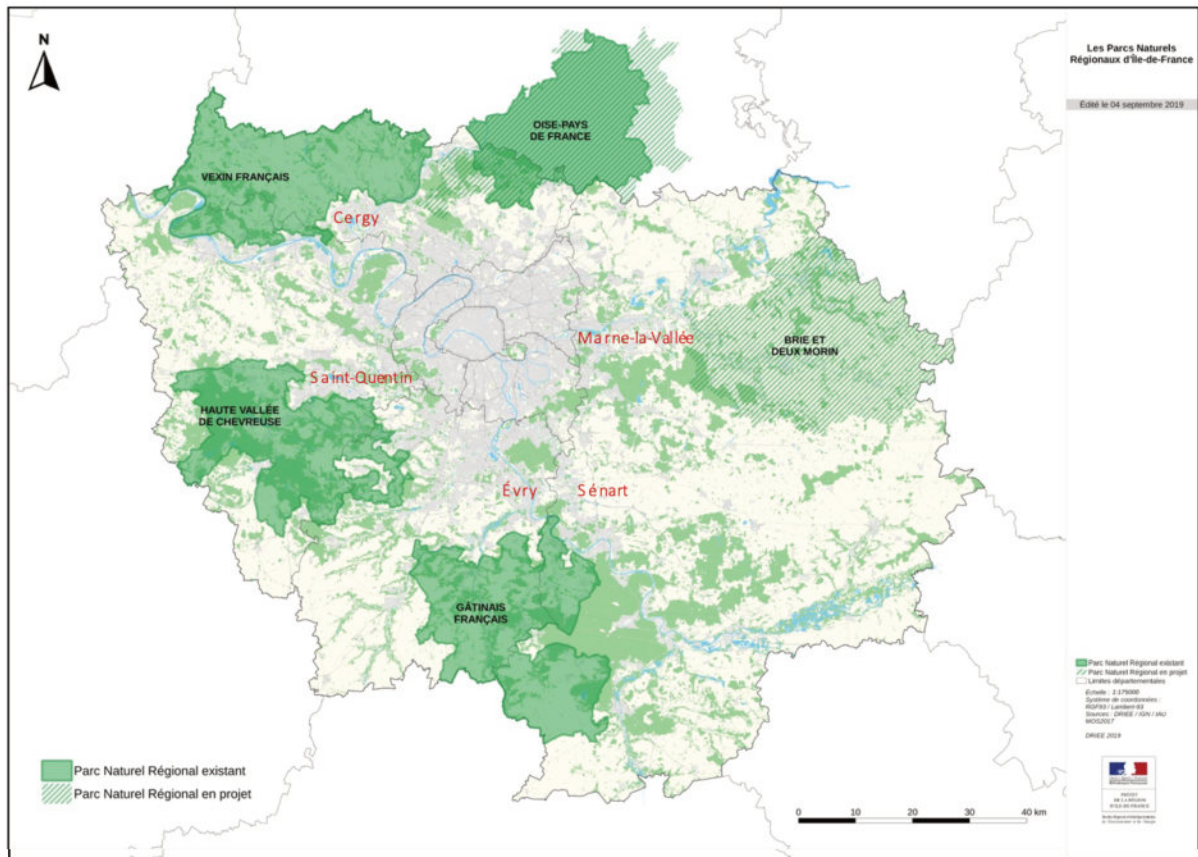


Figure 8: Parcs naturels régionaux (Préfecture région Ile-de-France, 2019)

La plupart, les parcs naturels régionaux franciliens ont d'ailleurs été créés plus de vingt ans après la mise en place du dispositif, une fois que le contour des grands projets étatiques avait été stabilisé. La création du parc naturel de la Haute Vallée de Chevreuse en 1985 fait par exemple suite à de longues mobilisations des élus locaux et des associations initiées dès le début des années 1970. S'il a depuis connu plusieurs extensions, son périmètre initial juxte celui de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yveline et prend soin de ne pas empiéter sur le département de l'Essonne, que l'État souhaite conserver pour accueillir des projets sur le plateau de Saclay et le pôle de Massy. Le retard de la création du parc naturel régional Brie et deux Morins, prévu en Seine-et-Marne, est également liée au développement progressif de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Depuis les premières réflexions initiées en 2007, le projet fait l'objet de constants revirements de son périmètre. La lenteur de son processus de création, encore en cours en 2022, a longtemps été influencée par le manque de visibilité de l'extension de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Si la création des premiers parcs naturels régionaux franciliens est étroitement liée à la crainte de l'urbanisation des zones de transition (Montillet, 2018), les parcs ne remettent pas en cause les grands projets d'État. La carte de la figure 8 montre notamment qu'ils s'implantent généralement en lisière des villes nouvelles, identifiées en rouge.

Dans le réaménagement de la région parisienne d'après-guerre, les espaces qui font l'objet de valorisation se situent donc majoritairement dans les espaces qui n'intéressent pas l'urbanisation ou qui sont situés à proximité d'espaces qui accueillent les grands projets d'État. Les travaux sur la multifonctionnalité des espaces naturels, agricoles ou forestiers dans les territoires périurbains et la reconnaissance progressive de leurs services environnementaux réactualisent alors la question de leur intégration dans l'aménagement.

1.3. Le tournant périurbain des années 2000

Dans les années 2000, la dilution des frontières des zones urbaines réactualise les enjeux de gestion des espaces naturels, agricoles ou forestiers périphériques. Ces derniers sont revalorisés comme des facteurs d'équilibre des systèmes urbains et identifiés comme pourvoyeurs de services. La pression sur les zones intermédiaires, entre les pôles urbains et l'arrière-pays plus rural, réinterrogent les conditions de cohabitation des acteurs. La préservation des écosystèmes est notamment progressivement reconnue comme pourvoyeuse de services qui sont nécessaires au bon fonctionnement des territoires urbains.

1.3.1. L'enjeu de cohabitation des différents acteurs dans les espaces intermédiaires périurbains de la capitale

Face à la montée des préoccupations vis-à-vis de l'érosion de la biodiversité et de la diminution des réserves foncières, les espaces naturels, agricoles ou forestiers cristallisent de nouvelles attentes. Au-delà de leurs fonctions récréatives ou paysagères, leur multifonctionnalité est reconsidérée, notamment dans les espaces périurbains où ils ont réussi à se maintenir (Le Caro, 2012). Cette reconnaissance est notamment liée à la prise de conscience des risques que comportent les déséquilibres fonciers et la faible adaptabilité des sociétés urbaines aux épisodes climatiques extrêmes (Reghezza-Zitt, 2019). À la fin du XX^e siècle, l'étalement périurbain entraîne en effet une accélération de la consommation foncière et une dilution progressive des frontières des espaces urbains (Poulot et al., 2016b). Comme le souligne Éric Charmes, « la ligne de front disparaît » (Charmes, 2020, p336) et le sol devient, plus que jamais, une ressource rare. Dans les années 2000, les travaux de recherche développés sur les espaces périurbains renouvèlent alors le positionnement des espaces non bâtis dans l'aménagement, notamment en réaffirmant les enjeux de leur proximité avec les espaces habités. La périurbanisation¹⁸ entretient pourtant un rapport paradoxal vis-à-vis des espaces naturels, agricoles ou forestiers. D'une part, son processus s'appuie sur l'attrait que la campagne présente pour des citadins, qui fuient la densité de la ville centre. Mais d'autre part, la pression foncière et les usages récréatifs qui l'accompagnent mettent en péril le maintien des caractéristiques des espaces ruraux. De nombreuses recherches développent ainsi les enjeux de la cohabitation des usages au sein des espaces naturels, agricoles ou forestiers (Duvernoy et al., 2005). La thèse de Charlotte Michel développe notamment la question des équilibres entre le droit de propriété et l'accessibilité des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Alors qu'en ville les parcours sont normalisés et codifiés (grilles, horaires d'ouverture etc.), les espaces ruraux sont associés à une liberté d'errance et d'appropriation qui crée des tensions entre les usagers et les gestionnaires de ces espaces (Michel, 2003). Si le maintien des espaces naturels, agricoles ou forestiers semble faire de plus en plus consensus, celui-ci demeure conditionné aux injonctions des acteurs urbains qui recomposent « une ruralité métissée faite d'emprunts à la campagne comme à la ville » (Poulot, 2010, paragr.15). La proximité des zones habitées avec les espaces cultivés, boisés ou naturels s'accompagne en effet de

¹⁸ La périurbanisation décrit une forme d'urbanisation des espaces ruraux en périphérie d'un pôle urbain. Ce type de développement s'appuie principalement sur la construction de nouvelles habitations en extension des villages existants, le plus souvent sous la forme de lotissements pavillonnaires. D'un point de vue morphologique, le processus de périurbanisation est marqué par une discontinuité du bâti entre le pôle urbain et les zones périurbaines. D'un point de vue fonctionnel, ces espaces maintiennent une dépendance avec l'agglomération, notamment sur le plan de l'emploi et des services.

nombreuses pressions de la sphère civile citadine. Les travaux sur les conflits d'usages montrent que également que leur intégration au sein de l'aménagement demeure controversée (Darly, 2012).

Le renouveau de la géographie de l'environnement (Blanc, Barbe, 2018) et l'approfondissement des recherches en écologie territoriale réinvestissent la vision systémique des territoires. Ils réinterrogent notamment les interactions entre les enjeux sociaux et environnementaux (Lespez, Dufour, 2021). Le concept de métabolisme territorial¹⁹ offre par exemple un cadre d'analyse pour appréhender les échanges entre les différents espaces au sein d'un même territoire (Barles, 2014). Même si elles sont davantage centrées sur les espaces agricoles, les recherches sur les territoires agri-urbains en Ile-de-France ouvrent également des perspectives pour appréhender les interrelations qui se tissent dans ces espaces intermédiaires de la métropole parisienne (Darly, 2009 ; Poulot, 2014). Ces différentes approches permettent finalement de dépasser certains cloisonnements et contribuent actuellement à réhabiliter la place des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers au sein des recherches sur les territoires urbains.

1.3.2. La reconnaissance progressive des enjeux de préservation des écosystèmes

Au début des années 2000, la question de l'influence des écosystèmes sur le bien-être humain prend un nouvel essor. L'Organisation des Nations-Unies lance en 2001 un processus d'évaluation, le *Millennium Ecosystem Assessment* (MAES), pour améliorer les processus d'évaluation sur ces questions. Le *Millennium Ecosystem Assessment* développe notamment la notion des services écosystémiques, qui marque un tournant dans la perception de l'utilité des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Les services écosystémiques désignent les contributions directes et indirectes des écosystèmes au fonctionnement des sociétés, à travers des services d'approvisionnement, de régulation ou culturels. Cette approche réaffirme la dépendance des sociétés au bon état des écosystèmes. Elle lui donne plus de visibilité et permet même de la comptabiliser en monétisant certains services rendus (Walter et al., 2015). En devenant économiquement intéressante (Fèvre, 2017), la préservation de la biodiversité confère aux espaces naturels, agricoles *ou* forestiers un statut de « prestataires de services » (Darly, Torre, 2010, p3). Aujourd'hui, cette vision par le biais des services écosystémiques est ainsi devenue un incontournable de l'argumentaire sur leur préservation. Le bon fonctionnement des écosystèmes est de plus en plus présenté comme une source d'économies financières, ce qui lui permet de gagner en légitimité dans l'aménagement des territoires.

D'une certaine façon, l'intégration des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers dans l'aménagement est facilitée par cette interprétation comptable et monétaire. Les espaces ne sont plus présentés comme des décors, supports d'usages productifs ou culturels, mais comme des prestataires de services environnementaux. L'appellation *natural and working lands*²⁰ qui est actuellement utilisée aux États-Unis reflète par exemple cette inflexion. Au-delà de la dénomination d'espaces ouverts (*open spaces*), les *natural and working lands* intègrent un ensemble d'espaces de forêts, de pâturages, de fermes, d'espaces verts urbains, de zones humides et de sols qui sont reconnus comme ayant une influence

¹⁹ Le métabolisme territorial désigne l'ensemble des flux d'énergie et de matières mis en jeu par le fonctionnement des sociétés humaines (Barles, 2014).

²⁰ On peut ici traduire cette expression de différentes manières. Soit en les percevant d'un point de vue passif comme des terres naturelles et exploitées ou d'un point de vue actif comme des terres au travail.

sur le fonctionnement des territoires urbains à proximité. Dans son inventaire des *natural and working lands* californiens, le *California Air Resources Board* fait notamment une estimation de la quantité de carbone présente dans les sols de ces différents écosystèmes. Le suivi du changements de destination de ces espaces est ainsi étroitement lié aux objectifs de l'État en matière de réduction nette des émissions gaz à effet de serre (California Air Resources Board, consulté le 3 février 2023).

Cette nouvelle approche permet également de donner de la visibilité aux fonctionnalités des espaces naturels, agricoles ou forestiers. La notion de fonctionnalités est en effet de plus en plus employée par les gestionnaires pour renverser la vision urbaine des espaces non bâtis. Au-delà des services rendus aux sociétés urbaines, cette approche se positionne du point de vue des espaces naturels, agricoles ou forestiers pour désigner l'ensemble des fonctions supports nécessaires au développement et au maintien d'un écosystème donné (Omhovère, Wolf, 2018). L'existence des services écosystémiques dépend donc du bon état des fonctionnalités des espaces qui sont supposés les fournir. L'intérêt de cette analyse fonctionnelle consiste notamment à ne pas limiter l'intégration des espaces naturels, agricoles ou forestiers dans l'aménagement à la seule protection foncière. Elle invite à également intégrer des aspects plus transversaux, comme sur le plan social ou logistique (IAU-DRIAFF, 2009). Pour les espaces agricoles, il peut s'agir par exemple du respect des réseaux de drainage, de la facilitation des conditions de circulation des engins agricoles mais aussi de la présence de logements abordables ou encore d'une main d'œuvre qualifiée pour les professionnels. En déstructurant les fonctionnalités des espaces non bâtis, l'urbanisation remet en cause l'existence de leurs services écosystémiques qui sont pourtant de plus en plus reconnus comme de potentiels supports d'adaptabilité face aux conséquences des changements climatiques.

Certains auteurs estiment néanmoins que cette approche par l'utilité des services rendus par les espaces naturels, agricoles ou forestiers est porteuse de dérives. En effet, penser ces espaces au seul regard de leur multifonctionnalité peut rendre leur permanence négociable si les services rendus mis en péril sont compensés²¹. Pour Hervé Brédif et Vincent Pupin, cette caractérisation des fonctions des espaces non bâtis a également été détournée pour négocier les projets portant atteinte à leur préservation :

« Le recensement des différentes fonctions, loin de servir la cause de l'agriculture et des espaces ouverts, peut se retourner contre ceux-ci : une fois formulées les fonctions qu'ils offrent, divers opérateurs imaginent sans coup férir des "solutions alternatives", d'autres modes d'occupation des sols, d'autres prestations susceptibles de remplir ces mêmes fonctions spécifiques. Par exemple, ils font valoir qu'un golf, qu'un parc urbain ou qu'un aménagement HQE²² peuvent tout aussi bien, sinon mieux que les activités agricoles, favoriser l'infiltration de l'eau de pluie, offrir des espaces verts ou encore favoriser la biodiversité. »

(Brédif, Pupin 2012, paragr.32)

²¹ Les déclinaisons opérationnelles de cette approche, notamment la séquence « Éviter-Réduire-Compenser », sont davantage développées dans le chapitre 4.

²² La certification Haute Qualité Environnementale fait référence à un ensemble d'objectifs environnementaux identifiés initialement dans l'univers de la construction et du bâtiment.

Le succès de ce concept laisse ainsi entrevoir un usage opportuniste de la notion de services écosystémiques. Ces derniers sont finalement davantage mis au service de la négociation des projets urbains qu'à celui de la protection des écosystèmes. Pour prévenir de ces dérives, certains travaux renouent ainsi avec une vision plus patrimoniale des espaces naturels, agricoles ou forestiers comme support d'identité (Brédif, Pupin, 2012). La participation à la construction d'une identité locale est alors présentée comme un levier d'intégration permettant de court-circuiter ce discours utilitaire (Pupin et al., 2008 ; Poulot, 2010).

Les conséquences des dérèglements climatiques et les inquiétudes sanitaires renforcent également les attentes vis-à-vis des modalités de gestion des espaces non bâtis (Bourque, 2000). Le développement de recherches sur le climat élargit notamment les rôles donnés aux espaces naturels, agricoles ou forestiers, notamment sur leur potentiel de stockage de carbone. Les travaux scientifiques du GIEC, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat créé en 1988, insistent en effet de plus en plus sur le rôle déterminant des terres émergées dans le système climatique (Masson-Delmotte et al. 2020b). Les changements de conditions qui les affectent pourraient modifier de manière significative la probabilité, l'intensité et la durée des événements extrêmes (Masson-Delmotte et al., 2020). La gestion des espaces naturels, agricoles ou forestiers pourrait ainsi contribuer à réduire certains effets néfastes des changements climatiques conduisant à leur dégradation (Jackson and al., 2009): limitation de la dégradation des sols, maintien de la productivité des terres, sauvegarde des ressources, résilience sociale, restauration écologique etc.

En France, plusieurs lois et mesures engagent des travaux sur les sujets de biodiversité et du climat. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Loi Grenelle 2, développe par exemple le schéma régional de cohérence écologique pour concrétiser les notions de trames verte et bleue. La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages généralise par exemple l'intégration de la séquence Éviter-Réduire-Compenser. Le plan Climat du gouvernement identifie en 2017 des zones prioritaires de biodiversité et un objectif de neutralité carbone en 2050, quand le plan biodiversité de 2018 annonce un objectif de réduction de la perte nette de biodiversité.

L'ensemble de ces évolutions questionnent donc la légitimité des acteurs urbains à consommer les espaces naturels, agricoles ou forestiers. Elles confrontent l'aménageur au dilemme de la conciliation des besoins des sociétés urbaines et ceux des espaces qui accueillent leur expansion. Les enjeux de cette cohabitation sont notamment analysés par les recherches sur les conflits entre les acteurs (Pham, Kirat, 2008) et des contentieux juridiques dont les projets peuvent faire l'objet (Jeanneaux, Kirat, 2005). Les travaux du sociologue Romain Melot analysent notamment plus finement les processus d'expropriation et d'indemnisation des terres agricoles (Melot, 2011 ; Melot, 2020). Malgré la reconnaissance progressive de leurs enjeux, les espaces naturels, agricoles ou forestiers ne parviennent pas toujours à intégrer les réflexions portées sur l'aménagement, sans parvenir à s'y intégrer. Dans les projets urbains, leur statut est souvent réduit à celui de « morceaux d'espaces en attente d'une digestion par l'urbanisation à venir » (Poulot, Aragau, Rougé, 2016a). Lorsqu'ils sont incorporés dans les projets urbains, les espaces naturels, agricoles ou forestiers perdent en effet leur statut propre pour devenir des espaces verts, tournés vers les besoins des citoyens.

La manière dont ces espaces sont désignés dans le champ de l'urbanisme est révélatrice de la fragilité de l'intégration de leurs enjeux. La notion « d'espaces ouverts » (Banzo, 2015) développée dans les années 2010 revient à cette vision binaire urbano-centrée. L'ouverture fait ici référence à la rencontre d'une échappée visuelle paysagère par contraste avec l'horizon fermé qui caractériserait les espaces bâtis (Banzo, 2009, p20). Cette manière de désigner les espaces naturels, agricoles ou forestiers dilue leurs disparités dans un pluriel englobant et les maintient en lisière des zones urbaines, dans la pratique comme sur le plan théorique. Un extrait du rapport de l'Institut Paris Région sur l'analyse fonctionnelle des espaces ouverts dénote de l'ambiguïté de cette notion :

« Parler d'espaces ouverts permet ainsi de regrouper sous un même vocable l'ensemble des espaces agricoles, boisés et naturels, habituellement considérés de manière indépendante, alors qu'ils jouent des rôles similaires dans le fonctionnement des territoires. »

(IAU-DRIAAF, 2009, p. 7)

En agglomérant l'ensemble des espaces non construits et non imperméabilisés, ce type d'approche dilue la perception des enjeux de chaque catégorie et efface leurs spécificités. Un espace ouvert n'est par exemple pas forcément ouvert au regard. Les forêts sont des espaces ouverts tandis que les parkings des hypermarchés n'en sont pas (Legenne et al., 2010, p7). Un espace ouvert n'est pas forcément en libre accès. Un champ clôturé n'est par exemple pas ouvert au public. La manière dont ce rapport agglomère les rôles des espaces naturels, agricoles ou forestiers qu'il décrit comme « similaires » (IAU-DRIAAF, 2009, p. 7) montre encore une fois la dilution de leurs spécificités et une vision réduite de leurs problématiques. Cet amalgame perdure encore actuellement, notamment dans les documents opérationnels où les espaces qui ne sont pas urbanisés sont désignés par la qualification de pleine terre. Pour certains juristes, cette expression révèle l'illusion d'une « tentative d'imiter les sols naturels » (Cocquière, Cornet, 2021) dans les projets urbains qui les ont consommés.

1.4. Les enjeux spécifiques des espaces naturels, agricole ou forestiers métropolitains

Les enjeux spécifiques de chacun des espaces révèlent une intégration inégale des espaces naturels, agricoles ou forestiers dans l'aménagement contemporain. Malgré des dynamiques communes, ces différents espaces ne sont en effet pas appréhendés de la même façon. Leur intégration au sein de l'aménagement est souvent traitée de façon différenciée dans les travaux académiques et l'évolution de leur gestion ne suit pas la même trajectoire. Les espaces naturels insérés dans le tissu urbain sont ainsi revalorisés par les travaux sur la nature ordinaire et la biodiversité. Les espaces agricoles sont les plus médiatisés par les enjeux d'autonomie alimentaire et de transition agroécologique²³. Ils donnent ainsi lieu à une abondante littérature sur les jeux d'acteurs qu'ils génèrent. Les espaces forestiers sont davantage en retrait, même si les travaux sur le stockage du carbone renouvèlent

²³ La transition agroécologique désigne un changement de modèle agricole en réponse à la perte de biodiversité et aux conséquences des changements climatiques. Selon le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, l'agroécologie « est une façon de concevoir des systèmes de production qui s'appuient sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes. Elle les amplifie tout en visant à diminuer les pressions sur l'environnement (ex : réduire les émissions de gaz à effet de serre, limiter le recours aux produits phytosanitaires) et à préserver les ressources naturelles. Il s'agit d'utiliser au maximum la nature comme facteur de production en maintenant ses capacités de renouvellement. » (Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, 2013).

légèrement le débat ancien qui tiraille leur statut entre exploitation productive, espaces de loisirs et réserve de biodiversité.

1.4.1 La reconnaissance des espaces naturels ordinaires insérés dans les espaces urbains

En France, la remise en cause de certains modes de vie opère un renversement des représentations sur les espaces ruraux (Mougenot, 2003). Les acteurs associent aux zones non bâties interstitielles de nouvelles valeurs identitaires et affectives (Brochot, 2017). Par un effet de substitution et d'assimilation, les espaces ruraux accueillent progressivement les projections du désir de nature des populations urbaines, qui avaient fui ces espaces au moment de l'exode rural. L'idée de nature est donc de plus en plus assimilée à l'imaginaire de la campagne disparue. L'analyse des espaces naturels est ainsi enrichie par une montée des travaux sur la campagne périurbaine, la nature ordinaire et la nature en ville (Bourdeau-Lepage, 2019).

Les espaces naturels sont de plus en plus associés à des paysages et à un cadre de vie dans lesquels se déploient les aspirations des citadins et ce, même à proximité des espaces urbains (Papy et al., 2012). Le contexte d'étalement urbain fait émerger une forme d'attitude nostalgique des paysages disparus. Celle-ci entraîne une réhabilitation du statut des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers résiduels situés à proximité ou au sein du tissu urbain.

« Le terroir comme espace repère disparaît mais en même temps tout espace non urbain devient une réserve potentielle de nature en particulier pour les urbains déçus par les promesses de la modernité et inquiets de l'avenir de la planète et de leurs enfants. (...) La société française investit dans ces campagnes l'idée de nature, autant nourrie par des souvenirs d'enfance que par des images spectaculaires de forêts amazoniennes ou d'ours polaire. »

(Rioux, 2019, p74).

Le développement des approches réticulaires, organiques et systémiques des espaces naturels s'accompagnent en effet d'une critique montante de la protection de la nature, centrée sur la mise en place de sanctuaires spectaculaires (Régnery et al., 2013). Celle-ci a pu entraîner une forme de désintérêt de certains espaces dont les individus font pourtant l'expérience au quotidien (Mougenot, 2003). Plusieurs travaux invitent ainsi à s'intéresser aux lieux de vie quotidien en désolidarisant la définition des espaces naturels de celle des espaces de protection stricts qui leur sont réservés. L'aménagement se saisit alors de problématiques plus locales avec le développement du concept de ordinaire. Cette notion de nature ordinaire s'appuie notamment sur le concept de *common middle ground* théorisé par William Cronon. Ce dernier renvoie à l'idée d'un « terrain d'entente entre les hommes et la nature » (Beau, 2013, p 400). Pour lui, les espaces naturels ne se limitent pas aux seules entités remarquables et sauvages mais désignent aussi des espaces de nature ordinaire insérés dans les tissus urbains. Cette idée permet alors de réhabiliter la possibilité de l'existence d'espaces naturels au sein des projets d'aménagement (Beau, 2013, p 402, Larrère, 2017).

« Si la *wildness* peut cesser d'être (simplement) là-bas et commencer à être (également) ici, si elle peut être aussi humaine qu'elle est naturelle, alors peut-être nous pourrions commencer à nous atteler à la tâche infinie de se battre pour vivre de façon juste dans le monde – pas seulement dans le jardin, pas simplement dans la *wilderness*, mais dans la maison qui les abrite tous deux »²⁴

(Cronon, 1996 p.495-496)

Dans cette logique, la thèse de l'écologue Jean-Claude Abadie révèle notamment que les plantes communes généralistes²⁵ sont des indicateurs de biodiversité utiles et pourvoyeuses de services quotidiens, en particulier dans les territoires fragmentés par l'artificialisation (Abadie, 2008). Cette recomposition des représentations associées aux espaces naturels interroge alors leur intégration dans les projets urbains.

1.4.2 Les espaces agricoles, nouvelle pierre angulaire des relations villes-campagnes

En France, l'article L.311-1 du Code rural définit l'agriculture comme la maîtrise d'un cycle végétal ou animal. Un individu est donc impliqué dans des pratiques agricoles chaque fois qu'il intervient sur un système biologique en contribuant à une fonction de production. Depuis les années 2000, l'analyse de la littérature académique est marquée par une véritable inflation des travaux sur les espaces agricoles périurbains. Les recherches récentes sont de plus en plus transversales au croisement entre l'agronomie, le droit, la géographie et les sciences sociales. Certains travaux sur le foncier offrent ainsi des analyses détaillées des outils d'intégration des espaces agricoles dans d'aménagement (Bourdeau-Lepage, 2019 ; Perrin, Nougarede, 2020). Les recherches menées sur les jeux d'acteurs précisent notamment les enjeux des interactions entre le monde de l'aménagement et la sphère agricole (Poulot, Toublanc, 2017). Dans l'aménagement, les espaces agricoles oscillent par exemple entre le statut d'espaces productifs à rentabiliser économiquement et celui d'espaces paysagers remplissant des fonctions culturelles, patrimoniales ou environnementales (Nouvelle politique agricole, 1992). Les chercheurs montrent néanmoins que la revalorisation de la multifonctionnalité des espaces agricoles dans les projets urbains se fait souvent au profit d'une vision urbaine de l'agriculture (Margetic et al., 2016). L'image de l'agriculture souhaitée et véhiculée répond aux aspirations à la ruralité rêvée autour des « paysages cadres de vie » (Poulot, 2014a) fantasmés par les habitants. La place des espaces agricoles dans les projets urbains est donc souvent réduite au maraichage en circuit court ou mentionnée à travers injonctions à l'adoption de nouvelles pratiques plus respectueuses de l'environnement (Perrin et al., 2016). De nombreux travaux analysent ainsi l'agriculture à travers ses fonctions d'approvisionnement alimentaire de proximité (Brand, Bonnefoy, 2011) ou favorisant des liens culturels et sociaux (Blanchemanche et al. 2000). Cette restructuration des imaginaires associés aux terres agricoles débouche sur une mise en scène « agricole-paysagère » (Poulot, 2011) qui est utilisée comme levier de distinction des espaces périurbains vis à vis du centre urbain. Cette vision de l'agriculture, vue comme un espace vert

²⁴ "If wildness can stop being (just) out there and start being (also) in here, if it can start being as humane as it is natural, then perhaps we can get on with the unending task of struggling to live rightly in the world—not just in the garden, not just in the wilderness, but in the home that encompasses them both." Cronon, 1996 p.495-496.

²⁵ Une espèce généraliste peut tolérer une grande variété de conditions environnementales. À la différence, d'une espèce spécialisée qui occupe une niche écologique plus étroite.

d'agrément, est porteuse de certaines dérives. Le maintien des espaces agricoles se trouve finalement davantage envisagé sous des aspects esthétiques, environnementaux ou patrimoniaux au détriment des problématiques de l'agriculture fonctionnelle déjà présente sur le territoire. Plusieurs travaux analysent ainsi les enjeux de ces rapports de proximité à travers la grille des conflits d'usages qu'ils soulèvent (Darly, Torre, 2010).

Les travaux montrent ainsi que le débat sur la préservation des terres agricoles fonctionnelles se trouve souvent évincé au profit de celui sur la préservation des espaces paysagers reconnus pourvoyeurs d'aménités pour les habitants. Les recherches plus récentes menées sur les territoires agriurbains²⁶ en Ile-de-France (Darly, 2009, Aragau, 2013) renouvèlent ainsi la vision des enjeux des espaces agricoles. Elles sont détaillées dans l'encadré suivant. Ces travaux s'intéressent notamment à des expériences de gouvernance²⁷ plus équilibrées où sont mises sur un pied d'égalité les demandes des acteurs urbains et du monde agricole. Éric Charmes souligne à ce sujet que les travaux sur les relations villes-campagnes et l'agriurbain permettent de plus en plus de dépasser le registre l'opposition ou d'imposition du prisme d'analyse urbain pour s'intéresser au contraire aux interactions entre les différents acteurs (Charmes, 2020). Ces travaux révèlent ainsi des formes de transaction, des échanges entre des acteurs porteurs d'intérêt différents qui sont obligés de négocier leur coexistence. Les études sur les territoires agriurbains mentionnent parfois des situations qui se situent à proximité ou au sein des grands projets étatiques étudiés dans cette thèse, sans pour autant analyser plus en détails leur spécificité (Aragau, 2013). Ces travaux permettent toutefois d'appréhender les évolutions des enjeux des zones périurbaines métropolitaines, même si l'entrée agricole limite parfois les croisements avec les particularités des espaces forestiers ou naturels. L'encadré 3 qui suit détaille l'évolution du concept dans le monde professionnel et l'univers académique.

Encadré 3 : Les territoires agriurbains franciliens. La construction d'une nouvelle modalité de gouvernance

Le terme agriurbain apparaît pour la première fois en 2008 dans un programme de subventions mis en place par la région Ile-de-France. Chaque année, des territoires périurbains, où persiste une agriculture résiduelle et ayant un projet de valorisation, sont libres de candidater pour obtenir des financements. La structure porteuse met alors en place une gouvernance collégiale multipartite pour assurer les échanges entre les différents acteurs. Celle-ci est généralement organisée en trois collèges (agriculteurs, élus et société civile) qui décident des projets à mettre en œuvre. À noter que ce

²⁶ Ce concept est défini et développé dans l'encadré de la page suivante.

²⁷ Les multiples appropriations du terme de gouvernance ont brouillé sa signification dans de multiples interprétations. Initialement utilisé pour caractériser les critères d'une bonne administration publique par les institutions internationales, la gouvernance désigne l'ensemble des jeux d'acteurs et des procédures de gouvernement d'un territoire. Elle s'appuie sur « la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs multiples (agencement de procédures, mesures, connaissances, savoir-faire et informations) qui reposent sur des apprentissages collectifs et qui participent à des reconfigurations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires » (Glossaire Géoconfluences, consulté le 11 février 2019).

programme subventionne aussi des dépenses de fonctionnement à hauteur d'un demi-poste d'animateur territorial²⁸.

Au-delà ce dispositif d'aides, une première définition des territoires agriurbains est proposée par l'Institut Paris Région, sur la base de la caractérisation des espaces franciliens (Poulot, 2014b). Un territoire agriurbain désigne une enveloppe spatiale qui regroupe les trois types d'espaces franciliens selon une approche morphologique : de l'urbain dense, des zones sous influence de l'agglomération centrale (offrant de 20 à 55 % d'espaces bâtis) et des espaces à dominante rurale (occupés à 80 % par des cultures et ou des forêts). On retrouve ici une entrée morphologique qui peut sembler limitante au regard de la spécificité des expériences qui sont menées au sein de ces territoires. Le terme agriurbain est ensuite repris par des chercheurs qui en précisent la définition. Ils distinguent notamment l'agriurbain de l'agriculture urbaine ou périurbaine. L'agriculture périurbaine désigne des formes d'agriculture qui sont localisées dans les franges urbaines. Cette proximité n'induit pourtant pas forcément des rapports fonctionnels orientés vers la ville, comme c'est le cas pour les formes d'agriculture urbaine, ou réciproques, comme pour les territoires agriurbains (Fleury, Donadieu 1997). Les recherches sur l'agriurbain mettent également en lumière de nouveaux jeux d'acteurs et des stratégies de gouvernance spécifiques. Dans ce sens, les territoires agriurbains ne se résument donc pas à leur seule localisation dans des zones d'interfaces entre les espaces urbains et agricoles. Ils ne se réduisent pas non plus à la simple cohabitation de différents acteurs sur un même territoire, mais s'appuient sur une dynamique de collaboration équilibrée et une dimension de projet impliquant l'ensemble des parties prenantes. Dès lors, le territoire agriurbain se distinguerait des lieux d'agriculture périurbaine par la présence de synergies et d'interrelations entre les acteurs des espaces agricoles et ceux des espaces urbains. Mais il se différencie aussi de l'agriculture urbaine car ces interrelations ne sont pas uniquement orientées vers les attentes et les besoins des citoyens, car les échanges et les aspirations doivent être équilibrés entre les différents acteurs. Le territoire agriurbain se présenterait donc comme un nouveau profil de territoire agricole, appuyé sur une reconnexion entre les espaces urbains et agricoles par le biais d'une gouvernance et d'un projet équilibré entre les différentes parties prenantes. Des programmes de recherche se saisissent ensuite du concept. C'est le cas du programme AGRIGE (Archipels agriurbains résistances et gouvernances) qui reprend cette appellation en la précisant pour se détacher d'une vision purement morphologique. Ce programme a mis en œuvre une collaboration interdisciplinaire (agronomie des territoires, sciences sociales, ingénierie) et s'est intéressé de manière plus générale à la gouvernance et aux projets de développement mis en œuvre dans le contexte de la politique foncière, agro-écologique et alimentaire de l'Ile-de-France (Site officiel, INRA Grignon).

Sur le terrain, plusieurs travaux mettent néanmoins en lumière que le maintien des espaces agricoles au sein des espaces de projets urbains est généralement soumis à des conditions d'adaptation. La diversification des types d'exploitation, la transition biologique ou encore le développement de circuits courts sont de plus en plus des entrées privilégiées pour amorcer le dialogue entre les acteurs, au détriment des réflexions plus globales sur les fonctionnalités des espaces agricoles.

²⁸ Dans le contexte de reconfigurations des compétences des collectivités locales et de développement des modalités de co-construction en concertation, l'animation territoriale peut se définir comme une démarche qui consiste à créer sur le moyen-long terme les conditions du dialogue entre des acteurs pour favoriser le développement d'un projet (Greffier, 2017). Elle regroupe ainsi plusieurs modalités d'interactions au sein d'un projet (coordination, sensibilisation, information, médiation etc.). La question de l'animation territoriale sera développée par la suite.

1.4.3. Les espaces forestiers, des espaces marginalisés qui demeurent peu appropriés par les aménageurs

Les espaces forestiers présentent des formes variées selon leurs zones géographiques d'implantation. Ils peuvent ainsi se définir comme toute formation végétale, spontanée ou aménagée, caractérisée par la prédominance d'arbres. La hauteur, la densité, le couvert arboré ²⁹ ou encore les types d'espèces peuvent influencer le profil des espaces forestiers. En France, l'inventaire forestier national décline ainsi différentes qualifications en distinguant de manière hiérarchisée la haie, le bosquet, le boqueteau, le bois, la forêt et le massif (Institut National de l'information Géographique et Forestière, consulté le 6 février 2023). Malgré ces distinctions techniques, en géographie et en aménagement, la littérature académique et les recensements statistiques associent souvent les espaces forestiers à la catégorie des espaces naturels. De fait, le traitement de leurs spécificités se trouve en partie dilué au sein des recherches portées sur les espaces de nature (Omhovère, Wolf, 2018). On peut néanmoins souligner les apports des travaux du géographe Paul Arnould qui analyse plus spécifiquement les enjeux des espaces forestiers périurbains (Arnould, 2020). Pour lui, ces espaces forestiers insérés dans des tissus mixtes, notamment les petits îlots boisés, sont des espaces qu'il identifie comme un angle mort des recherches académiques et des stratégies de planification : « Ces forêts de l'entre-deux aux statuts fonciers compliqués et incertains apparaissent comme des objets quasi inconnus ou du moins sans reconnaissance officielle » (Arnould, 2020, paragr. 45).

Dans l'aménagement de l'Ile-de-France, les recherches sur les espaces forestiers sont donc souvent peu adaptées à l'échelle des projets d'intérêt national analysés dans cette thèse. Les apports oscillent entre des travaux à grande échelle, notamment sur la figure de l'arbre comme un symbole de nature en ville (Arnould et al., 2011), ou à petite échelle, avec des recherches développées sur les conflits d'usages dans les bois urbains ou les forêts régionales (Dubois, 2000 ; Monot, 2006). Ils permettent néanmoins d'éclairer certains enjeux. La géographe Alexandra Monot interroge notamment la marginalisation³⁰ des espaces forestiers périurbains, d'un point de vue morphologique mais aussi réglementaire. Ces forêts franciliennes sont le plus souvent des reliquats des grands domaines forestiers aristocratiques. Elles présentent une forme résiduelle, en lisière des espaces urbains, qui peut faire l'objet d'un certain mitage urbain. Sur le plan réglementaire, la gestion des espaces forestiers hérite, quant à elle, d'une administration centralisée, mise en place sous l'Ancien régime. L'encadré 4 révèle ainsi comme la gestion des forêts est monopolisée par des directives étatiques et a été longtemps concentrée sur la productivité de l'exploitation de bois.

²⁹ Le couvert représente la projection verticale des houppiers (couronne du sommet de l'arbre) au sol et donne l'importance relative des espèces arborées au sein d'un peuplement.

³⁰ Alexandra Monot définit la notion de marge comme « une entité en situation spatiale de bordure ou à l'écart des autres, et comme un système fonctionnant selon ses propres normes. » (Monot, 2017, paragr.2)

Encadré 4: La forêt, une affaire d'État. Des ordonnances royales à la création de l'Office National des Forêts (ONF)

Les espaces forestiers sont des lieux de ressources qui cristallisent des enjeux de pouvoirs politique, symbolique et économique. Leur gestion a connu de multiples changements et est rythmée par l'alternance de périodes de défrichements et de reboisement (Boutefeu, 2005). En 2010, la forêt recouvre ainsi 28% du territoire français, soit plus de 15,5 millions d'hectares contre seulement 8 millions hectares au XVIII^e siècle. Les actions de déboisement s'étaient notamment intensifiées durant le Moyen Âge pour favoriser le développement de l'agriculture, prélever le bois et permettre l'extension des zones urbaines (Gaudin, 1996). Initialement laissée à la charge des seigneurs locaux, la gestion de la forêt devient rapidement un enjeu étatique et la prérogative d'institutions de plus en plus centralisées qui se substituent au droit coutumier. Une administration des forêts est créée dès 1318 sous Philippe V pour mettre en place un système des Eaux et Forêts. Mais celui-ci peine à limiter la surexploitation de ces espaces. La réduction de la superficie des forêts reste donc longtemps un sujet préoccupant, comme en atteste en 1346 l'ordonnance de Brunoy qui initie une première planification des coupes pour assurer la soutenabilité des ressources. Il faut attendre le règne de Louis XIV pour voir apparaître une tentative sérieuse de limitation du déboisement sous l'administration Colbert. La réforme de 1669, contenue dans l'Ordonnance française sur le fait des eaux et forêts, consacre une rationalisation de la gestion des espaces forestiers pour permettre de restaurer les ressources en bois (Guérin, 2009). Elle prévoit une planification sur cent ans, un plan d'aménagement forestier et introduit la notion de bon usage, avec notamment la préservation d'un quart de la superficie des forêts en réserve. Cette étape unifie le droit forestier, précise les compétences des officiers royaux et impose un mode d'exploitation uniforme des forêts à l'échelle nationale. Cette gestion rationalisée et centralisée pose alors les prémices des modalités d'administrations actuelles qui sont encore marquées par cet héritage.

La révolution française et la revendication d'un droit d'usage des ressources forestières viennent pendant un temps remettre en cause ses principes. Elles donnent lieu à de nombreux pillages sous couvert du renversement des privilèges (abolition du droit de chasse, nationalisation des forêts royales). C'est seulement en 1824 que l'administration des forestiers se réorganise autour de l'École forestière de Nancy (ancêtre de l'Agro Paris Tech). Cette école forme de nombreux forestiers étrangers, à l'image de Gifford Pinchot qui sera à l'initiative du service fédéral forestier états-unien. En 1827, le code forestier consacre alors des prescriptions de conservation et de protection des forêts publiques et initie des politiques de reboisement à l'image de la forêt des Landes. L'administration de la gestion forestière est finalement marquée par une nouvelle évolution en 1965 avec la création de l'Office national des forêts (ONF). Celui-ci réorganise l'administration des Eaux et Forêts en se spécialisant sur la seule question des espaces forestiers. L'ONF élargit aussi les missions des forestiers en intégrant l'accueil des publics (sentier pédestre, agrès sportifs, parcours thématiques, parkings etc.), la prévention des risques naturels (incendies, stabilisation des sols etc.) et le maintien de la biodiversité. La forêt est donc tiraillée entre plusieurs représentations. D'un espace productif à rentabiliser sur le long terme, elle est de plus en plus perçue comme un espace d'isolement contemplatif, lieu de ressourcement pour les citoyens, mais aussi un écosystème environnemental fragile à protéger.

Le traitement des espaces forestiers par les chercheurs est également marqué par une autre zone d'ombre : les forêts privées. La gestion des espaces forestiers présente en effet un paradoxe car, malgré cet interventionnisme étatique ancien, elle présente une faible domanialité³¹. Le régime de propriété distingue en effet les forêts domaniales étatiques, celles des collectivités locales et les parcelles des propriétaires privés. En Ile-de-France, sur les 287 000 hectares d'espaces forestiers, plus de 70 % des espaces demeurent sous le régime de la propriété privée. Ces espaces privés, morcelés, laissés sous la gestion autonome des Centres Régionaux de la Propriété Forestière³² (CRPF), présentent ainsi un « potentiel méconnu » (de Galbert, 2009).

La mise en place d'institutions dédiées entraîne ainsi une forme d'accaparement des enjeux des espaces forestiers et leur « mise en marge juridique » (Monot, 2017, paragr. 6) dans des circuits de procédures spécifiques. De ce fait, les espaces forestiers sont souvent présentés comme un objet d'étude confisqué aux aménageurs, à qui l'ONF laisse peu de marge de manœuvre. Dans les zones périurbaines, la remise en cause progressive de la gestion productive, au profit de fonctions sociales et environnementales, change pourtant légèrement la donne (Roche, 1991). Certains travaux réinterrogent notamment les liens entre l'aménagement et les espaces forestiers sous l'approche paysagère (Fourault-Cauët, 2010). Ces recherches révèlent le tiraillement entre des logiques de valorisation, centrées sur l'approche fixiste de certaines portions boisées sélectionnées pour leur valeur remarquable, et des logiques productives, soumises aux perturbations périodiques des coupes. En Ile-de-France, les forêts franciliennes sont ainsi de plus en plus orientées vers les besoins des citadins et aménagées selon des modalités urbaines (Monot, 2017). L'ouverture au public suppose une régulation des flux de fréquentation avec la mise en place de cheminements piétonniers, de mobilier pédagogique et d'aires d'accueil en lisière (Boutefeu, 2009). Les pratiques de chasse et de coupes sylvicoles sont quant à elles de plus en plus décriées, alors même que les activités récréatives invasives sont identifiées comme des menaces pour la biodiversité de ses écosystèmes (Vallauri, Neyroumande, 2009).

Comme pour les espaces agricoles, les recherches sur les espaces forestiers sont actuellement renouvelées par la reconnaissance de leurs services environnementaux, à l'image de la captation de CO₂, de l'atténuation de la pollution atmosphérique ou du potentiel de stockage de carbone généré par des projets de reboisements (Ballu, 2009 ; Boulier, Simon, 2010 ; Pérez Correa, Demenois, Wemaëre, 2011). Un accroissement de 1 m³ de bois correspondrait en effet à la captation d'une tonne de CO₂ (de Chatillon, 2009). La place des espaces forestiers dans les systèmes urbains et agricoles est aussi revalorisée par des travaux sur les haies et l'agroforesterie (Sanson, Moret, 2022). Plusieurs recherches sur les conflits d'usages interrogent néanmoins les conditions d'une cohabitation harmonieuse, entre les usagers et la capacité de charge des espaces forestiers, face à la hausse de leur fréquentation (Dubois, 2000). Elles documentent notamment la remise en cause de la légitimité de l'expertise des forestiers face au développement des discours de protection de la biodiversité (Romagoux, 2010). Les dualités entre la vision productive et cynégétique des gestionnaires et celle des habitants qui revendiquent l'ouverture, la tranquillité et l'accessibilité des

³¹ Caractère de ce qui est domanial, ici ce qui concerne le domaine public.

³² Les CRPF ont été créés en 1964 par le ministre de l'Agriculture Edgar Pisani pour coordonner la gestion des forêts privées et constituer des organismes de conseil. Les CRPF sont des établissements publics à caractère administratif sous tutelle ministériel mais autonomes, décentralisés et gérés par des propriétaires élus. Ils éditent des codes de bonnes pratiques sylvicoles et élaborent des plans simples de gestion volontaires ou obligatoires pour les propriétaires de plus de 25 hectares.

espaces forestiers font l'objet d'intenses négociations. Les coupes sylvicoles et les pratiques de chasse sont par exemple de plus en plus délocalisées car elles sont perçues comme des nuisances ou des destructions par les citoyens. Cette évolution est particulièrement perceptible en Ile-de-France où l'on ne compte plus qu'une seule scierie, située à Crécy-la-Chapelle, alors que la région comptait encore neuf établissements en 2015. La valorisation du bois des espaces forestiers franciliens est confiée à des territoires ruraux extérieurs.

Sur le plan foncier, les espaces forestiers sont les moins exposés au phénomène d'étalement urbain. Les forêts périurbaines franciliennes sont envisagées progressivement comme des « glaciaires écologiques » (Monot, 2006) et leur surface augmente depuis la fin du XIX^e siècle. Si l'on observe la région Ile-de-France, ce sont aujourd'hui 24% du territoire qui sont recouverts par les espaces forestiers (ONF, 2020). L'évolution des espaces forestiers se distingue donc des tendances suivies par les autres types d'espaces, notamment agricoles :

« 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 espaces naturels ont crû respectivement de 13 ha/an et de 566 ha/an. »

(Omhovère, Wolf, 2018, paragr.8)

La proximité avec les espaces urbains est pourtant identifiée par plusieurs auteurs comme une menace. Le développement des infrastructures de transports a par exemple contribué à fragmenter la trame forestière et les lisières sont soumises à la pression immobilière ou aux activités illicites comme les dépôts sauvages d'ordures et les trafics illégaux (Monot, 2017). L'intégration des enjeux des espaces forestiers au sein des projets est donc influencée par l'opposition de ces différentes représentations. Pour Alexandra Monot, la gestion des espaces forestiers franciliens relève donc d'une logique à trois vitesses qui reflète l'évolution des fonctions associées aux espaces forestiers périurbains :

« Une forêt récréative et aménagée, intégrée au fonctionnement urbain et périurbain, une forêt productive intégrée aux circuits économiques, et une forêt sanctuarisée, marge voulue et revendiquée par les écologistes et nombre de Franciliens. »

(Monot, 2017, paragr.35)

Ces différentes évolutions montrent finalement que les préoccupations vis-à-vis des enjeux des espaces naturels, agricoles ou forestiers sont sélectives. Les injonctions revendicatives montrent que leur intégration dans l'aménagement se fait généralement sous des conditions dictées par les acteurs urbains. La raréfaction des ressources foncières et l'hybridation des zones périphériques franciliennes sont néanmoins progressivement intégrées à la planification métropolitaine.

1.5. Les espaces naturels, agricoles *et* forestiers (NAF) face à l'artificialisation

Les espaces naturels, agricole *et* forestiers sont devenus récemment une nouvelle catégorie administrative. Leur caractérisation est étroitement liée au débat théorique et législatif sur l'artificialisation des sols qui participe à réduire l'intégration des espaces NAF dans l'aménagement au seul prisme du foncier. Le sujet des espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national demeure par ailleurs un champ de recherche balbutiant et incomplet.

1.5.1 Le débat théorique et législatif sur l'artificialisation des sols

Dérivée du langage courant, la désignation des espaces naturels, agricoles *ou* forestiers connaît actuellement une légère variation, observable dans le vocable professionnel des urbanistes, la littérature spécialisée mais aussi la législation en vigueur. Pour parler des espaces qui ne sont pas urbanisés, les textes privilégient aujourd'hui l'appellation d'espaces naturels, agricoles *et* forestiers. Parler des espaces NAF, au lieu d'espaces non bâtis, attesterait ainsi de la prise en compte exhaustive des enjeux de chacune des catégories. En 2014, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, marque l'une des premières apparitions officielles de l'acronyme en élargissant les compétences des commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) pour les remplacer par les commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDEPNAF).

Depuis les années 2010, les espaces NAF s'affirment ainsi comme un nouvel objet politique en creux du débat sur l'artificialisation des sols. La limitation de l'artificialisation est devenue un enjeu à l'échelle nationale avec l'objectif de zéro artificialisation nette, et son appréciation un véritable casse-tête pour le législateur (LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite Loi Climat Résilience, LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (1) dite Loi 3DS). Sa définition demeure au cœur de nombreuses interrogations sémantiques et affecte également l'appréciation des espaces NAF. En 2021, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, définit l'artificialisation comme un processus d'altération « durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. » (Article 192 de la loi n° 2021-1104). Elle se distingue ainsi de la notion, plus ancienne et réglementaire, de consommation des sols, entendue comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés » (*ibid*).

La consommation permet dans une logique comptable, un suivi quantitatif du changement de destination des sols. L'artificialisation y ajoute des indicateurs qualitatifs, comme l'imperméabilisation, pour appréhender avec plus de finesse les conséquences de l'urbanisation sur l'environnement. En 2022, les deux notions sont complémentaires car la définition réglementaire de l'artificialisation n'est pas encore stabilisée (Acensio, Bretin, 2021). Si sa concrétisation sur le terrain reste encore à éclaircir, ces réflexions ont mis à jour une nouvelle catégorie de l'action publique : le triptyque des espaces naturels, agricoles *et* forestiers. Cette appellation englobante, en opposition à

L'artificialisation, maintient pourtant une vision binaire qui agrège des espaces très différents aux modalités de gestion distinctes. Sa définition demeure donc au cœur de nombreuses interrogations sémantiques mais s'appuie pour le moment sur les données des fichiers fonciers, produites chaque année par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). Le tryptique NAF n'est donc pas un zonage mais désigne un ensemble de catégories fiscales déclarées (terres, prés, vergers, vignes, bois, landes et eaux) qui ne sont pas artificialisées au sens de la loi.

L'émergence de cette catégorie administrative et d'une législation nationale prescriptive influencent donc le débat de la place des espaces NAF au sein des projets d'aménagement. Elle interroge néanmoins les modalités de son application, notamment pour les grands projets d'État qui s'étalent sur le long terme et bénéficient d'un régime d'exception échappant aux règles du droit commun.

1.5.2 Les espaces naturels, agricoles ou forestiers dans les opérations d'intérêt national

Le sujet des espaces naturels, agricoles *et* forestiers dans le cadre spécifique des grands projets d'État ne fait pas l'objet d'une littérature académique très fournie. Certaines recherches font rapidement allusion aux rapports de force évoqués précédemment, comme la priorisation des projets d'État qui se trouvent « érigés en priorité des priorités » (Brédif, Pupin 2012, paragr.23) dans l'argumentaire sur l'aménagement de la région Ile-de-France. Plus récemment, quelques articles scientifiques isolés développent des cas d'étude spécifiques comme le plateau de Saclay (Brédif, 2009 ; Spaak, 2013) ou la Plaine du Var (Reghezza-Zit, Sanseverino-Godfrin, 2012). Les autres publications sont davantage le fruit de travaux de collectifs associatifs ou militants qui dénoncent l'urbanisation des territoires soumis à l'interventionnisme étatique et les « grands projets inutiles et imposés » (Des plumes dans le goudron, 2018). C'est le cas notamment pour le plateau de Saclay avec l'ouvrage *Citoyens de terre contre État de fer* (Parayre et al. 2020) ou *Terres Précieuses* qui recueille des témoignages des exploitants (Debiesse, 2015). Ces supports sont toutefois produits en dehors des circuits académiques.

Plusieurs travaux menés par des juristes et des écologues s'intéressent aussi plus généralement aux effets de l'artificialisation sur les fonctionnalités des espaces naturels, agricoles *et* forestiers (Béchet et al., 2019). Dans les champs de la géographie et de l'aménagement, des recherches abordent plus précisément certaines procédures foncières ou juridiques (zone agricole protégée, périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains, compensations environnementales etc.) mais dans des situations d'aménagement plus classiques à l'échelle d'une collectivité territoriale (Perrin, Nougarede, 2020). Très récemment, des recherches en sociologie menées sur les contestations proposent des éclairages intéressants sur les processus de rejet et de mobilisation contre les projets, qualifiés d'effet BANANA *build absolutely nothing anywhere near anyone* ou NINA « Ni Ici Ni Ailleurs » (Leclair, 2019). Même s'il ne s'agit pas d'une opération d'intérêt national, le projet d'Europacity dans le Triangle de Gonesse fait couler beaucoup d'encre. Les recherches sociologiques de Stéphane Tonnelat sur les trajectoires des contentieux juridiques (Tonnelat, 2022) et la thèse de Louise Bollache sur les mobilisations (Bollache, 2022) offrent une perspective ethnographiques des jeux d'acteurs mobilisés dans ces contestations.

En effectuant des recherches sur les terrains qui accueillent les opérations d'intérêt national, on trouve néanmoins mention d'une initiative intéressante : celles des audits patrimoniaux. Inspiré de

la méthode³³ de Henry Ollagnon (Ollagnon, 1987), plusieurs campagnes d'entretiens ont été menées dans différents territoires franciliens pour approfondir la question de la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (plaine de Versailles, plateau de Saclay, plaine de Sénart et plaine de Cergy). Cette démarche était soutenue par le conseil régional et portée à l'époque par la Société d'agriculture et des arts d'Île-de-France (SAA) et l'Institut de stratégies patrimoniales de l'AgroParisTech (ISP). Elle s'appuyait sur des territoires volontaires franciliens qui avait mis en place une association locale pivot (Pupin, Viel, Colin, 2008). Pour Sénart, cependant, la démarche d'audit n'avait pas abouti malgré le versement des financements. Dans les années 2000, le sujet posé lors de la première campagne portait sur les conditions et moyens d'une amélioration de l'agriculture pour une meilleure gestion de la qualité du vivant dans la métropole francilienne. Cette démarche de facilitation permettait de subventionner des associations locales pour mettre en œuvre une forme d'état des lieux des enjeux sur leur territoire en s'appuyant sur le point de vue des différents acteurs locaux. Les supports de valorisation de ces entretiens sont néanmoins peu nombreux et inégaux. On trouve des articles de valorisation de ces audits sur seulement deux des territoires retenus : la plaine de Versailles (Pupin, Viel, Colin, 2008) et le plateau de Saclay (Brédif, 2009).

Dans la lignée de ces travaux, une seconde campagne a pris la forme d'un projet de fin d'étude, commandé en 2006 par le département environnement urbain et rural (DEUR) de l'Institut Paris Région aux étudiants de Master 2, encadrés par Hervé Brédif et Catherine Carré. Le sujet élargissait le propos aux intérêts et enjeux de l'espace ouvert non urbanisé en interrogeant les valorisations locale et régionale et les moyens d'actions. Parmi les territoires concernés par ces audits, plusieurs sont concernés par l'influence des opérations d'intérêt national, comme l'agglomération de Marne-et-Gondoire à Marne-la-Vallée. Malheureusement ce travail n'a pu être consulté.

Même si l'accès aux résultats de ces audits n'est pas uniforme en fonction des territoires, cette démarche semble initier les prémices d'une réflexion sur les enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers dans les territoires qui accueillent des grands projets étatiques. En effet, à ce jour, il n'existe pas de recherche comparative entre les différentes opérations d'intérêt national ou sur les outils réglementaires spécifiques qui intègrent les espaces naturels, agricoles et forestiers au sein de ces régimes d'exception. Cette thèse se propose donc d'éclairer cette zone d'ombre, en analysant ce sujet dans la situation exacerbée de quatre opérations d'intérêt national franciliennes : Val de Bussy et Vall d'Europe à Marne-la-Vallée, Paris-Saclay et Sénart.

³³ « Chaque personne rencontrée livrait son expertise, en suivant un cheminement précis consistant à : 1) donner sa propre lecture du territoire, des qualités et problèmes afférents ; 2) réaliser le diagnostic des actions engagées ; 3) produire une prospective ; 4) formuler des propositions en termes d'organisation et d'actions. Cette même trame servait à analyser et confronter les entretiens les uns aux autres, afin de révéler les champs de convergence, les différences majeures et les voies de changement possible. » (Brédif, Pupin, 2012, paragr.26)

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

À la fin du XIX^e siècle, les naturalistes et les hygiénistes interrogeaient déjà la place à donner aux espaces naturels, agricoles ou forestiers pour équilibrer l'étalement urbain. En France, ce sont néanmoins les courants artistiques qui dynamisent les premières démarches de protection. La période de développement de l'après-guerre entraîne pourtant une croissance de la consommation foncière au profit des espaces urbains. Les années 1970 sont ensuite marquées par une prise de conscience de l'érosion des sols et de la biodiversité, qui fait émerger des tentatives d'une planification régionale plus équilibrée. Celle-ci, supposée ménager les continuités vertes entre les banlieues et la capitale, s'organise pourtant autour de grands chantiers étatiques qui consomment d'importantes surfaces aux portes de la capitale. À partir des années 2000, les conséquences des dommages portés aux écosystème sont de plus en plus documentées et soulèvent des inquiétudes. Elles réaffirment alors la nécessaire intégration des enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers dans l'aménagement pour assurer la durabilité des territoires urbains. Le régime d'exception des projets étatiques, initié par la politique des villes nouvelles et prolongé par les opérations d'intérêt national, interroge alors le statut des espaces NAF dans les orientations d'aménagement.

Chapitre 2 : L'aménagement d'État : la légitimité d'un héritage en question

En France, l'implication de l'État dans l'aménagement du territoire est ancienne (Epstein, Pinson, 2021). Après la constitution d'une ingénierie publique sous l'Ancien Régime et la réalisation de grands travaux d'infrastructures dans les secteurs de l'énergie et de la mobilité, ses interventions investissent plus largement l'aménagement du territoire (Desportes, Picon, 1997). L'État ingénieur et bâtisseur devient alors un État planificateur (Montel, 2012) et urbaniste (Priest, 2014). Après la seconde guerre mondiale, face aux enjeux de reconstruction et de modernisation, cette planification se déploie à différentes échelles. De véritables projets d'aménagement étatiques, comme les villes nouvelles franciliennes, marquent alors l'apogée de cet interventionnisme et une structuration de ses dispositifs. Sur ce point, le juriste Jean-Pierre Lebreton souligne que « l'État entretient un double rapport avec l'urbanisme » (Lebreton, 2014) en étant à la fois juge et partie de l'aménagement du territoire. Il fixe en effet le cadre législatif et réglementaire de l'aménagement, tout en étant un acteur à part entière des dispositifs qu'il implémente. Cette ambivalence du rôle de l'État et l'appréciation du caractère discrétionnaire de ses décisions posent de plus en plus question après la décentralisation (Priest, 2014). Ce régime d'exception est également bousculé par la montée en compétences des collectivités locales en matière d'urbanisme, la pression sociale vis-à-vis des enjeux environnementaux et l'injonction à la sobriété foncière (exposés dans le chapitre 1). Elles interrogent dès lors les fondements de l'intérêt général et de l'utilité publique qui sous-tendent cet interventionnisme étatique (Pontier, 1998), surtout quand celui-ci court-circuite des dispositifs de protection des espaces NAF ou consomme du foncier dans certaines zones tendues. Les critiques de la performativité du régime d'exception émergent alors dans les sphères civile et législative (Epstein, Pinson, 2021). Elles appellent à une clarification du fait du prince qui donne lieu à une juridiction récente. Celle-ci est principalement analysée par des juristes, des politistes ou des sociologues, même si certains aménageurs ou acteurs impliqués formalisent également des témoignages sur des projets précis, comme Évry (Mottez, 2003), Cergy (Hirsch, 1970) ou le plateau de Saclay (Veltz, 2020). Ce second chapitre s'appuie donc sur une évolution chronologique des grands projets étatiques en région Ile-de-France. Il mobilise des travaux académiques mais aussi des publications issues de la littérature grise et juridique pour les périodes les plus récentes, pour lesquelles les travaux des chercheurs ne sont pas encore très développés.

2.1. De l'État bâtisseur à l'État aménageur : l'affirmation d'un urbanisme interventionniste en Ile-de-France

L'organisation administrative française hérite de l'influence d'une centralisation³⁴ du pouvoir (Elias, 1975) et d'une hiérarchie descendante des compétences (Desportes, Picon, 1997). Cette centralisation est particulièrement perceptible en région parisienne où le gouvernement, qu'il soit monarchique ou républicain, a influencé les orientations de l'aménagement de la capitale (Lebreton, 2014). Cet interventionnisme a d'abord pris la forme de grands travaux étatiques pour finalement se saisir de la planification globale de la région parisienne. Il s'appuie sur la mise en place d'un régime

³⁴ Le juriste Jean-François Davignon définit la centralisation dans son dictionnaire d'administration publique comme « une modalité d'organisation territoriale qui vise à regrouper l'essentiel des pouvoirs de décision au sein d'un dispositif institutionnel d'État, lui-même unifié et hiérarchisé, refusant aussi de prendre en considération d'éventuels particularismes locaux. » (Davignon, 2014, paragr.1)

d'exception, porté par des structures ex-nihilo de coordination, à l'image des établissements public d'aménagement (EPA). Ces secteurs d'aménagement, identifiés d'intérêt national, remettent alors en question les principes du droit commun, notamment dans leurs modalités de consommation et d'utilisation du foncier. Avant 1945, l'interventionnisme d'État s'appuie ainsi sur la constitution d'une ingénierie publique experte. Après-guerre, l'aménagement glorieux de l'État est incarné par le politique des villes nouvelles. En 1983, l'État crée ensuite le statut des opérations d'intérêt national pour maintenir les prérogatives de son régime d'exception malgré la décentralisation.

2.1.1 Aux origines de l'interventionnisme d'État : : La mise en place d'une ingénierie publique experte sur laquelle s'appuie la constitution d'un État fort

Le rôle de l'État dans l'aménagement du territoire est mentionné dans les travaux des historiens et des juristes, avant d'être investi par les sociologues et les géographes (Fourcaut, 2003). En 1990, dans son ouvrage *L'État en France de 1789 à nos jours*, l'historien Pierre Rosanvallon soulignait encore la faiblesse de l'argumentation des analyses portées sur l'histoire de l'État et de ses actions :

« Le très petit nombre des travaux consacrés à l'histoire de l'État français contraste singulièrement avec la vigueur des jugements qui s'expriment à son propos. D'où le décalage : l'État comme problème politique, ou comme phénomène bureaucratique, est au cœur des passions partisans et des débats philosophiques tout en restant une sorte de non-objet historique. »

(Rosanvallon, 1990, p9)

En matière d'aménagement, les interventions étatiques sont initialement évoquées à travers des projets qui ont marqué l'évolution de l'urbanisme sur le plan architectural, technique ou paysager. Sous l'Ancien régime, ces grands travaux répondent le plus souvent à des fonctions militaires ou d'apparat dans les lieux qui cristallisent des enjeux de pouvoir (Borraz, Ruiz, 2020). La construction des fortifications Vauban, la scénarisation des places royales (Lebreton, 2014) ou la création du domaine de Versailles (Lecomte, 2014) en sont des exemples. Au XIX^e siècle, dans un contexte d'exode rural et d'instabilité politique, celles-ci se tournent vers la réponse à des enjeux sanitaires et sécuritaires pour améliorer la gestion des pressions démographiques dans les villes, notamment à Paris (Defeuilley, 2017). L'histoire de l'urbanisme s'attarde particulièrement sur les travaux de rénovation du baron Haussmann sous le second Empire (des Cars, Pinon, 1991 ; Bourillon, 2002) ou la mise en place des réseaux d'infrastructures fluviales ou ferroviaires (Bowie, 2005). L'histoire des techniques détaille également la mise en place progressive d'une expertise étatique qui s'appuie sur la constitution de grands corps d'État dans le domaine du génie civil (Desportes, Picon, 1997 ; Musso, 2018). Le chapitre 1 de cette thèse mentionnait l'administration des Eaux et Forêts, mais d'autres instances sont créées par la suite pour structurer la production des savoirs techniques dans de nombreux domaines. C'est notamment le cas avec l'École royale des ponts et chaussées en 1747 ou encore de l'École Polytechnique en 1794. La cartographie s'affirme aussi comme une prérogative régaliennne (Cohen et al., 1991). Les travaux en épistémologie de la géographie retracent d'ailleurs avec précision les différentes évolutions des techniques de projection spatiale au fil des différentes campagnes de relevés, comme les Cartes de Cassini ou de l'État-Major (Claval, 2021). Encore

aujourd'hui, l'Institut géographique national (IGN) et l'École nationale des sciences géographiques-Géomatiques (ENSG) sont des institutions publiques.

À l'aube du XIXe siècle, la refonte de l'organisation territoriale de la Révolution française, qui crée les départements, et le renforcement de la déconcentration administrative sous le premier Empire poursuivent cette dynamique d'implication de l'État dans la régulation du territoire national. L'ensemble du territoire se trouve quadrillé par des antennes du pouvoir central, organisé autour de la figure du préfet, un « personnage-institution » (Behar, Estebe, 1999, p3) représentant direct de l'État. Plusieurs travaux sur l'histoire administrative évoquent ainsi l'intervention de l'État en s'intéressant aux rapports qu'il entretient avec les formes d'autorités locales par l'intermédiaire des préfetures (Delamarre, 2016). L'organisation des acteurs est davantage développée dans la section 2.2.1 de ce chapitre.

L'État investit ensuite de plus en plus le champ de l'aménagement urbain. Le juriste Jean-Pierre Lebreton souligne que l'intervention étatique, autrefois circonstancielle, devient de plus en plus volontariste en urbanisme avec le développement d'une réglementation de contrôle et de régulation au XXe siècle (Lebreton, 2014). Cette dynamique est confortée par l'institutionnalisation de la Ve République et le renforcement d'une administration technocrate (Berstein et al., 2008), marquée en 1945 par la création de l'École nationale d'administration (ENA). La France est ainsi confortée dans ce que la sociologie politique appelle une forme d'État fort, c'est-à-dire une domination politique fondée sur une forte institutionnalisation qui se dote de ses propres structures administratives centralisées et d'un personnel spécifique, dont le recrutement est contrôlé (Badie, Birnbaum, 1982) :

« L'État français s'est en effet construit comme un ensemble d'institutions fondées sur un système de règles spécifiques (le droit public), des filières de recrutement et d'organisation professionnelle propres (les concours de la fonction publique et les grands corps), et se protégeant des influences des « corps intermédiaires » (organisations patronales syndicats, associations, mais aussi églises et gouvernements locaux). »

(Epstein, Pinson, 2021, paragr.5)

Ce déploiement de l'État dans l'aménagement du territoire est particulièrement visible après la seconde guerre mondiale, lorsque celui-ci doit répondre aux enjeux de la reconstruction et de la modernisation du territoire (de Bujadoux, 2020). Certains auteurs qualifient alors la production spatiale d'urbanisme fordien ou de « ville fordienne » (Ascher, 1995) pour analyser les formes de l'urbanisme moderne et ses manifestations étatiques (Ratouis, 2005). Cette expression désigne l'importation dans l'aménagement des principes issus des logiques de production industrielle comme la rationalisation et la spécialisation que l'on retrouve dans les théories de zonage³⁵ (Ascher, 2005). L'État est particulièrement impliqué dans ces évolutions avec le développement de son statut d'État-providence et sa gestion de plus en plus étendue aux domaines des services publics et du logement (Voldman, 1990). Il se dote ainsi en 1960 d'un comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) dont la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), créée en 1962, constitue le bras armé. La DATAR coordonne la politique d'aménagement dans différents

³⁵ Le zonage ou zoning est un principe d'urbanisme qui consiste à déterminer dans la planification urbaine des zones d'affectation du sol selon l'usage qui y sera autorisé. (Merlin, Choay, 2015, p829)

domaines (créations de pôles industriels, modernisation du réseau autoroutier, développement de stations touristiques etc.) mais aussi le réaménagement de la région parisienne avec la création du quartier de la Défense, le transfert du marché des Halles à Rungis, l'achèvement du boulevard périphérique et la création du réseau express régional (RER) (de Bujadoux, 2020, paragr.8).

L'intervention de l'État dans l'aménagement du territoire se renforce donc dans un contexte où les acteurs locaux sont jugés impuissants ou insuffisamment outillés pour assurer la reconstruction. Son déploiement pour coordonner la modernisation du territoire est toutefois teinté d'une forme d'ambiguïté. D'un côté, l'État vient effectivement en appui des acteurs locaux pour assurer des services qui dépassent leurs moyens ou leurs compétences. Mais de l'autre, l'État intervient aussi de manière plus volontaire lorsque qu'il estime qu'un intérêt national prévaut. La réorganisation de la capitale est à ce titre un long fil rouge. L'urgence des besoins en logement est pointée du doigt depuis les années trente (Plan Prost, 1934) et la région parisienne est de plus en plus étriquée dans l'héritage de son organisation monocentrique (Delouvrier, 1990). Dans les années 1950, le territoire demeure très morcelé avec près de 1 300 communes, dont les prérogatives individuelles dans la gestion courante des travaux et des services limitent une coordination générale (Brissy, 1974). Les structures départementales résistent, elles aussi, aux directives surplombantes du gouvernement qui souhaite réorganiser la région parisienne autour d'une administration unique (Jacquot, 2015). En 1959, la création du premier District de la région parisienne par l'ordonnance du 4 février 1959 est par exemple jugée autoritaire et rejetée par les élus locaux. Après négociations, ce district est finalement mis en place en 1961 pour assurer la planification de la région parisienne. Son délégué général, Paul Delouvrier, est nommé par le gouvernement à ce « poste nouveau, bizarre, sans pouvoirs » (Delouvrier, 1990, p88). On observe alors progressivement un glissement dans la justification de l'intervention de l'État qui devient de plus en plus performative et démiurgique (Voldman, 2005 citée par Theulé, 2019). Celle-ci est particulièrement visible en région parisienne à travers des projets d'aménagement emblématiques comme les villes nouvelles.

2.1.2. Les villes nouvelles : l'aménagement glorieux de l'État et de l'exercice de son régime d'exception

Comme le souligne l'urbaniste Pierre Merlin, l'appellation « ville nouvelle » (Merlin, 1991) n'est pas protégée et ne se limite pas au seul cas français. Plusieurs expériences urbaines se réclament en effet de ce type d'aménagement, à l'image des *new towns* anglaises ou de certaines villes industrielles soviétiques, construites ex-nihilo en Sibérie. Malgré la diversité de leurs formes, Pierre Merlin est l'un des premiers à tenter de délimiter la ville nouvelle comme un objet de recherche académique. En 1991, il la définit ainsi comme un ensemble « d'opérations d'urbanisme ayant fait l'objet d'une décision volontaire et pour la réalisation desquelles des mécanismes et des moyens spécifiques ont été mis en place » (Merlin, 1991, p4). Dans le cas français, la politique des villes nouvelles est en effet indissociable du renforcement de l'armature interventionniste de l'État et du développement des Trente Glorieuses. Elle s'inscrit dans un contexte de fort accroissement de la population et d'accélération du processus d'exode rural (Brissy, 1974). Le contrôle de l'expansion urbaine pose alors de plus en plus question dans une agglomération parisienne confrontée à l'insalubrité, à la congestion des flux pendulaires et au dépassement de la capacité de charge de ses infrastructures (Randet, 1990). Les villes nouvelles sont alors pensées en contrepoids du laisser-faire des lotissements immobiliers, du mitage spontané de l'entre-deux-guerres et de la mono fonctionnalité

des quartiers des grands ensembles. Leur genèse est marquée dans l’imaginaire collectif par la fameuse déclaration qu’aurait eu le Général de Gaulle intimant à Paul Delouvrier, délégué général au district de la région de Paris, de remettre de l’ordre dans le chaos urbain de la région parisienne. Le récit qui entoure la création des villes nouvelles les présente ainsi comme une alternative inévitable, alors qu’Olivier Guichard, délégué à la DATAR, soulignait dès 1967 que la modernisation des transports, en permettant in fine des liaisons rapides avec la province, recomposeraient les flux démographiques (Alduy, 1979).

Pour dépasser les failles des expériences qui ont pu les précéder, les villes nouvelles s’appuient sur le principe d’un développement équilibré autour de pôles³⁶ devant assurer une mixité entre l’habitat, l’emploi, les équipements et les services (Merlin, 1991). En 1965, le centre parisien concentre en effet la moitié des emplois contre seulement un tiers des habitants de la région parisienne. Le Schéma directeur d’aménagement urbain de la région Ile-de-France identifie alors des centres urbains nouveaux, allant de 300 000 à 1 000 000 habitants, pour constituer les noyaux des futures villes nouvelles. Le croquis de la figure 9 montre bien la vocation de ces villes nouvelles à devenir des centres urbains secondaires, reliés au cœur parisien, et des nouveaux pôles structurant l’étalement de l’agglomération existante. Contrairement au modèle londonien, les villes nouvelles franciliennes³⁷ s’inscrivent dans un modèle de développement polycentrique en lien direct avec la capitale et à proximité du centre. À l’exception de Melun-Sénart, située plus au sud, Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines et Marne-la-Vallée se situent dans des territoires agricoles perçus comme des « sites vierges » (Alduy, 1979, p11) à environ 20 à 30 kilomètres de Notre-Dame. Le croquis de la figure 10, extrait de l’argumentaire du SDAURP de 1964, note par exemple pour Saint-Quentin-en-Yvelines la mention d’une « ville nouvelle en balcon sur les vallées » (Alduy 1979, p16) sans parler de l’intégration des terres agricoles du plateau de Saclay dans le projet. Cette perspective révèle ainsi que ces terres agricoles sont envisagées à l’époque comme des espaces vides, disponibles pour accueillir l’urbanisation. Stéphane Manson souligne pourtant que ce « vide originaire n’est qu’une fiction » (Manson, 2014, paragr.4) et participe grandement à la négation des fonctionnements des territoires agricoles préexistants.

³⁶ Des exemples seront développés dans le chapitre 3.

³⁷ À noter que quatre projets sont aussi lancés en province avec Lille-Est, Le Vaudreuil près de Rouen, l’Isle d’Abeau à l’est de Lyon, les rives de l’étang de Berre entre Marseille et le complexe sidérurgique de Fos.

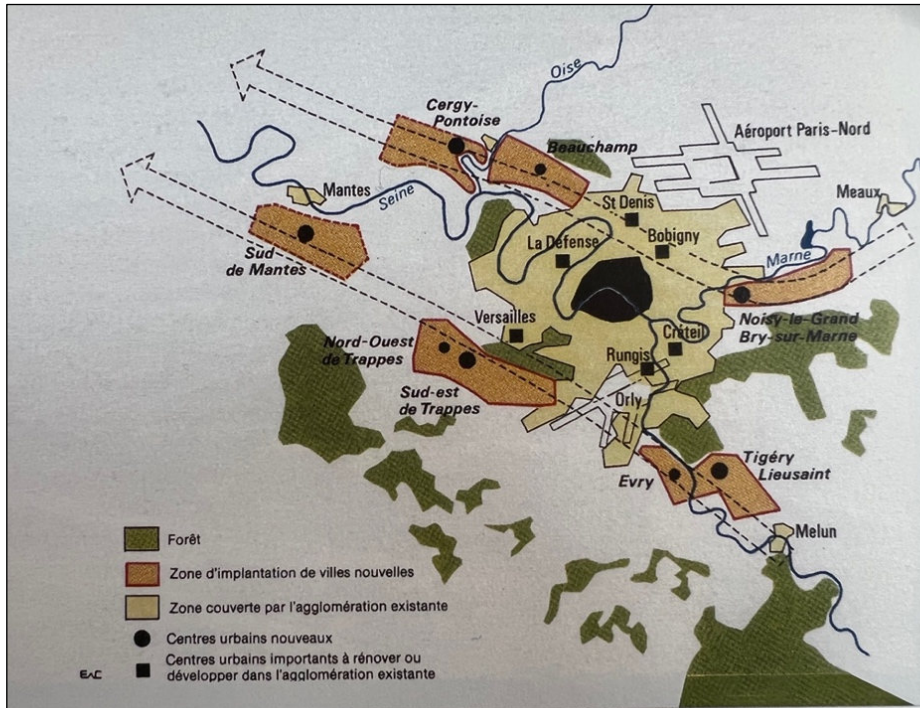


Figure 9: Localisation des villes nouvelles franciliennes. Croquis simplifié SDAURP 1965 (Vadelorge, 2012, p39)

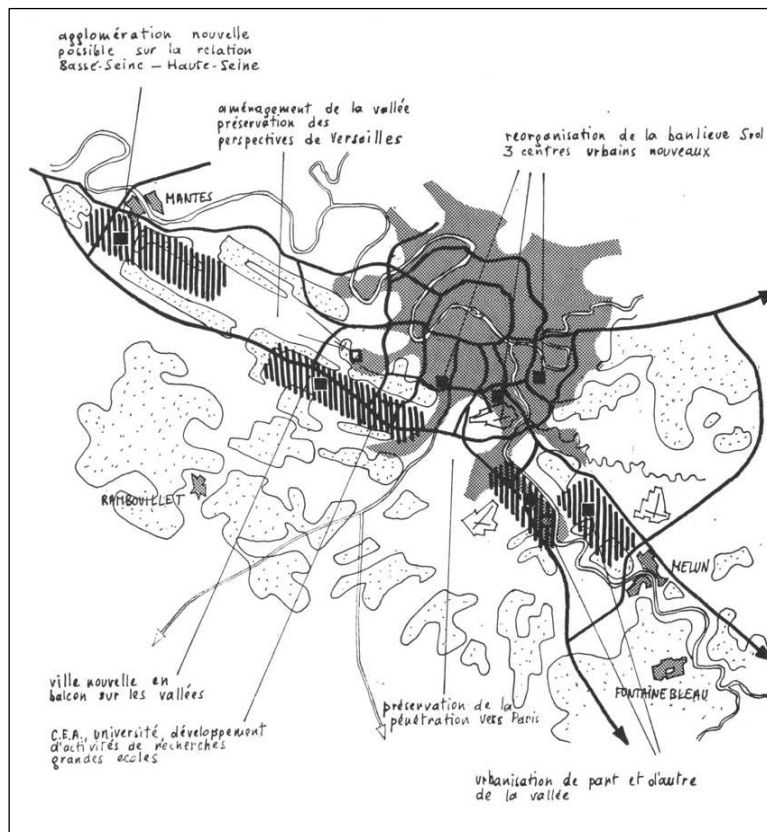


Figure 10: Les villes nouvelles de l'ouest parisien. Croquis de l'argumentaire du SDAURP 1964 (Alduy, 1979, p16)

Pour assurer la conception et l'aménagement de cette politique, le gouvernement central met en place plusieurs outils fonciers et politiques³⁸ dont les urbanistes héritent aujourd'hui. Parmi eux, l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP devenue aujourd'hui Grand Paris Aménagement) est créée par le décret n° 62-479 du 14 avril 1962). Le rôle principal de cet établissement public, à caractère industriel et commercial, est de constituer des réserves foncières en amont des projets d'État pour éviter la spéculation des prix. Cet opérateur foncier, autorisé à exercer le droit d'expropriation et de préemption, acquiert ainsi près de 29 000 hectares de terres avant 1981. Les historiens notent une certaine opacité des informations et une « pratique du secret » (Roncayolo et al., 2001, p378) qui débride à cette époque la constitution de réserves au-delà des terrains nécessaires. Ces réserves foncières s'appuient notamment sur les zones d'aménagement différée (ZAD)³⁹ dont le dispositif est consolidé en 1965. L'État renforce en effet la procédure des zones d'aménagement différé en autorisant la mise en place de pré-ZAD provisoires, sans que soit nécessaire la consultation des acteurs locaux. Ce dispositif permet ainsi dès 1965 de geler les prix de 36 000 hectares de zones d'aménagement différé pour les projets des villes nouvelles (Alduy, 1979).

Si la maîtrise foncière est rapidement assurée, la gouvernance de ces grands projets n'est stabilisée que plus tardivement. En 1966, le gouvernement met en place des missions d'études et d'aménagement des villes nouvelles. Celles-ci sont pensées comme des structures techniques provisoires et disposent d'une large « autonomie de manœuvre » (Alduy, 1979, p19). Elles sont mises en place en 1966 pour Cergy-Pontoise et Évry et en 1969 pour les dernières villes nouvelles de Marne-la-Vallée et de Sénart. Leur absence de statut juridique témoigne du flou du lancement de ces villes nouvelles, qui s'appuient sur une simple lettre signée par le Premier ministre. Pour Loïc Vadelorge, la gouvernance des villes nouvelles révèle ainsi que « ce qu'on a appelé ultérieurement "esprit de mission" des premières équipes, relevait autant d'une vocation des hommes que d'une indécision de l'administration » (Vadelorge, 2004, p47). Dirigées par un haut fonctionnaire (Delouvrier, 1990), elles sont souvent présentées dans la littérature comme des laboratoires d'expérimentation réunissant des ingénieurs des Ponts et Chaussées et des membres de la haute administration (Claude, 2005). Ce régime spécifique, qui sort du cadre administratif établi, est initialement justifié par les besoins d'une entité surplombante capable de coordonner des projets à des échelles intercommunale et interdépartementale. Il faudra pourtant attendre la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles (dite loi Boscher) pour que soit véritablement formalisée la gouvernance des villes nouvelles. Celle-ci s'appuie alors sur deux types de structures : les établissements publics d'aménagement (EPA), qui poursuivent le travail des missions sur des périmètres plus opérationnels, et les syndicats communautaires d'aménagement (SCA), dont le but est d'associer les collectivités locales dans la perspective de leur transférer in fine des compétences. L'établissement public d'aménagement est supposé n'être qu'un outil technique et le syndicat communautaire d'aménagement est censé être la structure de coopération permettant aux maires de prendre des décisions (Mottez, 2004). Dans les faits, la concrétisation des villes nouvelles donne lieu à de nombreuses tensions avec les acteurs locaux (Hirsch, 1970). Certains

³⁸ Ces derniers sont davantage détaillés dans la suite du manuscrit.

³⁹ Une zone d'aménagement différée (ZAD) est un outil de contrôle du marché foncier qui instaure une limitation des prix dans un périmètre afin d'éviter que l'annonce d'un projet ne provoque une spéculation sur les terrains concernés. La référence des prix est alors fixée à la valeur d'usage que le terrain avait un an avant la création de la ZAD. (Merlin, Choay 2015, p 613). Sa durée a pu varier entre huit et quatorze ans et est aujourd'hui fixée à six ans, renouvelable une fois ou dix ans pour les grandes opérations d'urbanisme (GOU).

établissements publics d'aménagement sont notamment accusés de contourner la loi en se contentant de négocier séparément avec chaque commune « pour garder la haute main sur les destinés de l'agglomération » (Roncayolo et al. 2001, p765). Michel Mottez interroge dans un article ce qu'il appelle « le rendez-vous manqué des villes nouvelles et de la démocratie » (Mottez, 2004). À propos du fonctionnement des syndicats communautaire d'aménagement, il soulève l'ambiguïté du rôle de ces instances collectives dans les négociations :

« Les présidents élus par leurs pairs étaient généralement des hommes de dialogue, conscients de l'enjeu unitaire dont ils avaient la charge, et ils utiliseront leurs talents de négociateurs pour toujours parvenir à établir un consensus. Mais, si ces assemblées avaient le pouvoir de décision, elles étaient attentives à laisser chaque commune conduire sur son territoire la concertation avec l'établissement public, et n'intervenaient que pour conclure un accord déjà négocié. »

(Mottez 2004, paragr. 26)

Malgré les ajustements locaux et les négociations, qui peuvent être mentionnées par les acteurs de terrain, force est de constater que la conception des villes nouvelles fait souvent peu de cas des spécificités des territoires dans lesquels elles s'implantent et qu'elles transforment totalement. Stéphane Manson souligne cet aspect et indique que « les périmètres d'urbanisation sont tracés sans dialogue ni concertation avec les élus des communes concernées, et encore moins avec les quelques habitants qui s'y trouvent déjà. (...) Le territoire est même nié : la zone d'urbanisation, détachée de son fonds communal, devient un territoire hors sol » (Manson 2014, paragr.12). La reconfiguration des jeux d'acteurs dans le cadre des projets d'État sera développée dans la section 2.2.1.

Le sujet des villes nouvelles divise donc la littérature académique, que ce soit sur le sujet de leurs objectifs, de leurs modalités de réalisation ou de l'héritage qu'elles laissent aujourd'hui. Certains les considèrent comme une « singularité novatrice » (Mottez, 2004, paragr.1) prenant la forme d'une « aventure intellectuelle » (Roncayolo et al., 2001, p375) technique et d'un geste architectural ambitieux. D'autres dénoncent un « entêtement » (Alduy, 1979, p4) technocratique et antidémocratique qui s'inscrit dans la continuité des expérimentations urbaines étatiques (Fourcaut, Vadelorge, 2011) et qui donne lieu à un étalement urbain en région parisienne au détriment du développement de la province. Au-delà de ces mémoires d'acteurs, des historiens se sont récemment saisis de l'histoire des villes nouvelles comme Danièle Voldman (Voldman, 1990) ou Loïc Vadelorge (Vadelorge, 2005). Annie Fourcaut et Loïc Vadelorge mentionnent notamment l'enjeu de prise de distance vis-à-vis de ces projets face à une relecture à posteriori qui court-circuite la discussion de leur légitimité :

« Il s'agit à la fois de questionner la fausse évidence des charnières de l'histoire urbaine et d'éclairer la temporalité des grandes représentations urbaines. La vulgate chronologique a contribué à sédimer une série de séquences (Reconstruction, grands ensembles, villes nouvelles, Politique de la ville, ...) et de dates charnières (Plan Courant, Schéma directeur de la région parisienne, circulaire Guichard, loi Barre, etc.) reposant sur un raisonnement *a priori* qui se doit d'être interrogé par l'historien. »

(Fourcaut, Vadelorge, 2011, paragr.7)

Ces travaux reviennent notamment sur les modalités du régime d'exception des villes nouvelles « dont l'autorité ne se discute guère » (Roncayolo et al. 2001, p373). La tutelle de l'État permet un démarrage rapide « en vue d'atteindre le plus vite possible un point de non-retour » (Roncayolo et al., 2001, p376) mais sans qu'aient été préalablement définis les moyens pour assurer leur mise en œuvre. Jean-Paul Alduy, ancien directeur technique de l'Institut Paris Région, rappelle ainsi que le droit des sols, sur lequel s'appuie les villes nouvelles, n'a en réalité aucune base juridique. La procédure d'approbation du SDAURP ne sera en effet véritablement établie qu'en 1976, bien après le lancement des projets. Il souligne ainsi que :

« Le petit groupe d'homme porteur du projet improvise, au fur et à mesure des difficultés rencontrées des procédures et des moyens exceptionnels. Au plan foncier, c'est la loi sur les pré-ZAD, au plan financier ce sont (...) de véritables chèques en blanc ouverts à M. Delouvrier, ce sont des organismes de statut privé (l'Agence foncière et technique de la région parisienne et l'IAURP) qui seront les organes d'exécution, les missions partent sur le terrain sans statut, sans même que leurs relations avec les administrations territoriales locales aient été préalablement précisées. »

(Alduy, 1979, p19)

Paul Delouvrier revient dans plusieurs témoignages sur le processus de prise de décision à l'origine de la politique des villes nouvelles (Delouvrier et al., 2003). Il souhaite nuancer l'image simplificatrice qui ferait des villes nouvelles « une création technocratique approuvée par le "Roi-Président" qu'était devenu le Général de Gaulle » (Delouvrier, 1990, p88). Il souligne notamment l'implication sur les terrains de leurs concepteurs en vue de proposer une vision prospective concrète de la région parisienne face à l'inertie des vision court-termistes des élus locaux qui ne faisaient, selon lui, « que des accommodages sous la contrainte de la nécessité » (Delouvrier, 1990, p101). Pour lui, la concrétisation de la politique des villes nouvelles s'est avant tout appuyée sur l'engagement de chefs de mission, envoyés directement sur le terrain pour s'installer au plus près des habitants et négocier avec les élus locaux (Hirsch, 1970). Michel Mottez raconte à ce propos que « ces équipes s'intégreront dans la logique villageoise, au grand bonheur des modestes cafés existants » (Mottez, 2004, paragr. 19) et parfois même dans des conditions de confort limitées à des locaux préfabriqués. Les témoignages des concepteurs défendent donc la politique des villes nouvelles comme une décision politique nécessaire, appuyée par le gouvernement central, mais qui aurait finalement été concrétisée par le biais d'une négociation entendue avec les acteurs locaux :

« Oui, il a fallu être obstiné et il a fallu avoir cette amarre qu'a été le général de Gaulle. C'est pour ça, encore une fois, que nous avons été démocrates par la force de la persuasion et nous avons été autocrates parce que le Général l'était pour des décisions comme celle-là. »

(Delouvrier et al., 2003 cité par Mottez, 2004 paragr.18)

L'expérience des villes nouvelles s'inscrit finalement en continuité du débat sur le rôle de l'État dans la politique d'aménagement (Vadelorge, 2007). Dans les années 1960, les sciences sociales participent à renouveler les réflexions sur ce sujet, particulièrement autour des travaux du Centre de sociologie des organisations (CSO) fondé par le sociologue Michel Crozier. En 1964, le programme de recherche « L'administration française face au problème du changement » s'intéresse notamment aux modalités de l'action organisée dans les sphères bureaucratiques. En 1999, les recherches sur la politique des villes nouvelles donnent lieu à un programme d'histoire et d'évaluation (Roullier, 2003) qui envisage de faire un bilan, alors même que certains projets sont toujours en phase de chantier et d'élaboration. Ces grands projets d'aménagement étatiques ont en effet la particularité de s'étaler dans le temps et de se maintenir, alors même que les conditions qui avaient permis leur création évoluent. La montée en compétences des acteurs locaux après la décentralisation et l'essor des intercommunalités remettent ainsi question les arguments sur lesquels s'était appuyée leur légitimité. Les principes de l'interventionnisme étatique doivent alors se renouveler à partir des années 1980. La politique d'aménagement des villes nouvelles amorce alors sa transformation avec la mise en place des opérations d'intérêt national.

2.1.3. Les opérations d'intérêt national : quand l'État maintient certaines prérogatives après la décentralisation

À l'aube du XXI^e siècle, les grands projets d'État sont le plus souvent associés à des régimes autoritaires ou peu démocratiques (Karabulut, à venir). En France, les projets d'aménagement étatiques se maintiennent et continuent pourtant à se développer (Cocquière, 2013) selon la « tradition d'un aménagement “ à la française ” » (Picon, 2012,p19). La réorganisation des compétences, initiée à partir de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, instaure néanmoins une nouvelle articulation des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales. Ces dernières voient alors progressivement leur rôle se renforcer en matière de planification urbaine avec la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. L'extension de la clause générale des compétences⁴⁰ et la suppression de la tutelle des préfets renforcent notamment les pouvoirs des acteurs locaux dans l'aménagement du territoire. Cette décentralisation vient appuyer et renouveler les registres de justification des critiques portées à l'encontre des projets d'État. Michel Mottez relève notamment un inconfort sur la performativité des actions des opérateurs étatiques : « Il était reproché aux établissements publics de maintenir une opacité de l'information qui indisposait les élus pour

⁴⁰ « La clause générale de compétence se définit traditionnellement comme la liberté reconnue à une collectivité territoriale d'intervenir en toute matière à condition de justifier d'un intérêt public local et de ne pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à une autre autorité publique, qu'il s'agisse d'une autorité de l'État ou d'une autre collectivité territoriale » (Kada, 2020, paragr.1)

lesquels l'esprit de la décentralisation justifiait la pleine maîtrise de ce destin qui était le leur » (Mottez, 2004, paragr.4).

Après les lois de la décentralisation, les territoires des villes nouvelles suivent deux types trajectoires. Dans le premier cas, certaines structures intercommunales négocient avec l'État pour faire progressivement retomber les projets dans le régime du droit commun (Cocquière, 2013). Les villes nouvelles d'Évry et de Cergy disposent par exemple de collectivités locales bien structurées et obtiennent un transfert de compétences dans les années 2000 (Le Moniteur, 2002) qui mène à la fermeture de leurs établissements publics d'aménagement. Mais pour les autres territoires, encore largement en chantier ou en cours de programmation, l'État souhaite conserver la gestion des projets, surtout quand les collectivités ne peuvent pas assurer financièrement leur reprise (Costantino, 2014). Pour garantir son maintien, le gouvernement est alors contraint de clarifier le régime d'exception qui avait donné naissance aux villes nouvelles. Loin de rejoindre « le rayonnage des outils usagés » (Mottez, 2004, paragr. 8), les grands projets d'État assurent donc leur continuité par le renouvellement de leurs instruments. C'est dans ce contexte que sont mis en place deux dispositifs : les opérations d'intérêt national (OIN) et les projets d'intérêt général (PIG). L'encadré 5 détaille le dispositif des opérations d'intérêt national.

Encadré 5: Les Opérations d'intérêt national : quand « l'intérêt local émergent n'éclipse en rien l'intérêt national persistant » (Manson, 2014, paragr. 28)

Une opération d'intérêt national (OIN) est un dispositif de dérogation du droit commun qui délimite un périmètre à l'intérieur duquel l'État peut faire prévaloir un intérêt public supérieur aux règles d'urbanisme locales. Ce dispositif est initialement institué par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Il institue ainsi une situation particulière du droit, qui donne la main à l'État sur l'aménagement. Son inscription dans la loi est ensuite marquée par des modifications successives et une forme de légalité performative⁴¹ qui s'appuie sur des décisions prises par décret en conseil d'État⁴² (Car et al., 2008). Initialement, la notion d'opération d'intérêt national n'était en effet pas définie par le code de l'urbanisme et s'appuyait seulement sur une liste énumérative. Il faut attendre la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique pour que la modification de l'article L102-12 du code de l'urbanisme donne un semblant de justification à l'opération d'intérêt national (OIN) :

« Une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers peut être qualifiée d'opération d'intérêt national par un décret en Conseil d'État qui l'inscrit sur la liste des opérations auxquelles cette qualité est reconnue » (Légifrance, 2018).

La définition d'une opération d'intérêt national s'appuie donc sur une approche énumérative qui donne directement ce statut à certains territoires de projet, tout en posant des conditions auxquelles doivent généralement répondre les aménagements qui se réclament de cette qualification (Ferrari,

⁴¹ L'État dispose ainsi, par voie de décret en Conseil d'État (articles L.121-2 à L.121-9 du Code de l'urbanisme), d'un droit à délimiter sur certains territoires ces opérations dites d'intérêt national.

⁴² Des décrets en Conseil d'État précisent la nature des projets d'intérêt général visés aux articles L 122-1-1, L 122-1-3, L 122-1-4, L 123-1, L 123-7-1, ainsi que la qualité des intervenants mentionnés aux mêmes articles. Ils précisent également la liste des opérations d'intérêt national visées aux articles L 111- 1-2 et L 421-2- 1 » (article 47 loi 7 janvier 1983).

2014). Par le biais de plusieurs dérogations, l'opération d'intérêt national permet à l'État de surmonter l'incompatibilité des objectifs de ses opérations avec les règles locales d'utilisation des sols. Ces opérations peuvent ainsi déroger au principe de constructibilité limitée⁴³ et les structures de gestion sont autorisées à utiliser le droit d'expropriation. Les documents d'urbanisme locaux (SCoT, PLU) doivent, de leur côté, prendre en compte les objectifs des opérations d'intérêt national via le projet d'intérêt général qui s'y déroule. Par ailleurs, c'est le préfet, représentant nommé par l'État, qui est compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme et non plus le maire, élu par les habitants des territoires. Le préfet se substitue également au pouvoir du maire en cas de situation de désaccord.

L'opération d'intérêt national se présente donc comme une « parenthèse territoriale et juridique au sein de laquelle l'action centralisée peut persister à titre dérogatoire, en dépit du contexte de décentralisation » (Manson, 2014, paragr.28). Sa nature juridique reste « relativement indéterminée » (Ferrari, 2014, p23) et le dispositif désigne plus les projets qui rendent nécessaire son application, qu'il ne qualifie les critères distinctifs qu'il recouvrirait. Le décret n° 86-669 du 18 mars 1986 dresse ainsi une première liste des opérations d'intérêt national en France. À cette époque, celles-ci concernent les projets d'État déjà engagés avant le transfert de compétences : les villes nouvelles, l'aménagement du quartier d'affaires de la Défense ou certaines zones industrialo-portuaires comme celle de Fos-sur-Mer. À partir des années 1990, les projets concernés se diversifient. Le dispositif des opérations d'intérêt national est par exemple employé pour venir soutenir le développement économique ou la requalification de quartiers de logement dégradés sur des « territoires parfois insuffisamment organisés faute de coopération intercommunale adéquate » (Priet, 2014, paragr. 11).

Pour le juriste François Priet, l'opération d'intérêt national ne vient finalement que « conférer une base législative à une procédure discrètement évoquée jusque-là dans une disposition réglementaire du code de l'urbanisme » (Priet, 2014, paragr. 9). Son établissement dans le champ juridique intervient ainsi à rebours de la mise en place concrète des projets sur le terrain. La clarification de leur statut vis-à-vis des lois de la décentralisation donne néanmoins l'occasion de renforcer certains dispositifs d'application. Pour garantir la réalisation des projets d'État et affirmer leur caractère d'utilité publique, le gouvernement peut mettre en place une procédure de projet d'intérêt général (PIG). Ce dispositif, aujourd'hui caduc et peu présent, a longtemps permis d'assurer le développement des projets même si ces derniers étaient en incompatibilité avec certains documents d'urbanisme locaux. L'encadré 6 présente les caractéristiques de ces projets d'intérêt général.

⁴³ L'article L102-13 du code de l'urbanisme affirme ainsi que par dérogation à l'article L. 111-3, les constructions et installations nécessaires à la réalisation de l'opération peuvent être autorisées en dehors des parties urbanisées de la commune.

Encadré 6: Le Projet d'intérêt général (PIG) : une procédure qui court-circuite la hiérarchie des documents de planification

Le projet d'intérêt général désigne un projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique (Article L121-9 - Code de l'urbanisme, Légifrance, 2010). Les orientations générales d'urbanisme des opérations d'intérêt national ne sont en effet opposables que par l'intermédiaire du projet d'intérêt général qui, une fois mis en place, induit une obligation d'adaptation de la réglementation locale. Le projet d'intérêt général est donc un « vecteur de règles juridiques plutôt qu'une source de droit » (Moderne 1986, cité par Le Cornec, 1998, p256). C'est par la modification des documents d'urbanisme, qu'entraîne la prise en compte du projet d'intérêt général⁴⁴, que l'État produit des effets juridiques sur l'utilisation des sols (DGALN/DHUP/Bureau de la législation de l'urbanisme, 2016). Le projet d'intérêt général permet donc in fine de structurer le droit des sols selon la volonté de l'État (articles R 121-13 et L 123-7-1 du code de l'urbanisme). La circulaire du 27 juin 1985, relative à l'application des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux projets d'intérêt général en matière de documents d'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupation des sols), indique ainsi que : « le projet d'intérêt général ne produit d'effet qu'au travers de sa prise en compte dans le schéma directeur et dans le Plan d'occupation des sols. Cette prise en compte signifiant que rien dans le zonage ou dans le règlement, n'empêchera la réalisation du projet considéré » (Journal officiel de la république française, 1985, p.1). Par ailleurs, le projet d'intérêt général (PIG) ne peut émaner que d'une personne ayant la capacité d'exproprier et doit normalement être suffisamment avancé pour présenter une certaine « consistance » (Ferrari, 2014, p7) justifiant sa validation.

L'article L 121-9 du code de l'urbanisme mentionne ainsi, dans une énumération exhaustive, que l'autorité administrative peut qualifier de projet d'intérêt général tout projet :

« destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. » (Légifrance, 2010).

⁴⁴ La notion de "prise en compte" utilisée à l'article L. 132-1 du code de l'urbanisme ne doit pas être appréhendée au sens où on l'entend classiquement en la distinguant des rapports de compatibilité ou de conformité. Comme le précise la circulaire de juin 1985, cette prise en compte signifie que rien dans le zonage ou le règlement du document d'urbanisme ne peut empêcher la réalisation du projet retenu. (DGALN/DHUP/Bureau de la législation de l'urbanisme, 2016, p7)

Dans une note juridique écrite en 2014, le juriste Sébastien Ferrari explique en effet que la reconnaissance du projet d'intérêt général a souvent eu la possibilité de s'appuyer sur une « qualification textuelle » (Ferrari, 2014, p. 4) sans conditions particulières. Il affirme ainsi que :

« Il convient donc de reconnaître l'existence d'une catégorie de PIG "par nature", correspondant aux opérations et ensembles d'opérations désignés par le législateur. Il n'est donc aucunement nécessaire pour ces projets de remplir les conditions de fond et de forme auxquelles le Code de l'urbanisme soumet la qualification de PIG. »

(Ferrari, 2014, p5)

Mais alors qu'il est supposé contribuer à une « élaboration associée » avec les acteurs locaux (Journal officiel de la république française, 1985, p1), les juristes soulignent une utilisation souvent débridée de ce dispositif. Les préfets auraient régulièrement utilisé le projet d'intérêt général comme une procédure « prête à l'emploi » (Priest, 2014, paragr.30) qui s'impose aux documents locaux. Erwan Le Cornec critique à ce propos la difficulté à contester l'opportunité des choix de l'administration en cas de procédure de projet d'intérêt général (Le Cornec, 1998, p261). À la suite de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, les articles du code de l'urbanisme concernant la procédure du projet d'intérêt général ont été abrogés⁴⁵. Depuis, aucun nouveau décret n'est venu spécifier leur suite et la procédure n'est plus vraiment utilisée, à l'exception des projets d'intérêt général préexistants. Ces derniers peuvent donc se maintenir dans certains territoires, comme à Marne-la-Vallée, et sont valorisés malgré tout dans de nombreux documents de communication.

Les dispositifs des opérations d'intérêt national et les projets d'intérêt général forment donc un système de contrepoids permettant à l'État de contrecarrer l'urbanisme décentralisé en faisant prévaloir ses objectifs sur les règles locales d'urbanisme (Ferrari, 2014). À l'heure actuelle, il existe en France plus de vingt-cinq périmètres d'opérations d'intérêt national (Légifrance, 2022) dont une quinzaine en Ile-de-France⁴⁶. Chaque périmètre présente des enjeux et des régimes de gouvernance qui lui sont propres (Ferrari, 2014). Le répertoire énumératif des différentes opérations peut accentuer l'effet de dissociation des projets entre eux. On note ainsi que l'opération de Village Nature de Villeneuve-le-Comte est distinguée des opérations de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée malgré leur proximité géographique.

Dans les années 2010, une nouvelle tonalité est néanmoins donnée au discours sur le développement de la région capitale, avec l'affirmation du projet du Grand Paris. La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010, relative au Grand Paris, vient en effet consacrer une nouvelle action d'aménagement centralisé et dispose dans son article 1 :

« Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Ile-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le

⁴⁵ Abrogé par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 12

⁴⁶ La liste précise des périmètres d'Opérations d'intérêt national (OIN) est donné dans l'article Article R102-3 du code de l'urbanisme. Sa dernière modification date du décret n°2022-992 du 7 juillet 2022.

développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national. Les collectivités territoriales et les citoyens sont associés à l'élaboration et à la réalisation de ce projet. »

Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, article 1.

La question de la cohérence des grands projets d'État franciliens se pose donc en filigrane des multiples enjeux déclinés par le Grand Paris. La loi le présente actuellement comme l'orientation stratégique surplombante, supposée lier les projets hérités de la politique des villes nouvelles et les opérations plus récentes. Les modalités de planification du Grand Paris ont alors réactivé les tensions entre le gouvernement et la région en court-circuitant de nouveau la révision du SDRIF en 2004. Pour Jean-Pierre Lebreton, ce projet illustre une nouvelle fois que l'aménagement de la région métropolitaine demeure « une affaire d'État et même du sommet de l'État, qui n'emprunte pas les canaux de la légalité ordinaire de l'urbanisme » (Lebreton, 2014, paragr.1). Il consacre à nouveau une action d'aménagement centralisée malgré le renforcement des contestations sociales sur la consommation des espaces NAF. La loi appuie dès lors la légalité et la légitimité de l'intervention directe de l'État sur plusieurs concepts juridiques d'utilité publique, d'intérêt général ou d'intérêt national qui bousculent la gouvernance des acteurs.

2.2. Les conséquences du régime d'exception sur la gouvernance de l'urbanisme ordinaire

La particularité des opérations d'intérêt national, par rapport au fonctionnement des procédures d'aménagements classiques, réside dans leur cadre juridique qui réorganise les compétences territoriales et instaure une nouvelle gouvernance entre les acteurs. L'intervention de l'État et la priorisation de ses objectifs entraînent en effet dans ces opérations une remise en cause du principe de subsidiarité prévu par la clause générale des compétences (Kada, 2020). Le déroulement de ces grands projets est marqué par une répartition des missions entre les opérateurs fonciers étatiques et les collectivités territoriales. Leurs interactions sont orchestrées autour de la figure pivot des établissements publics d'aménagement et leur justification juridique est éparpillée dans plusieurs principes dont les définitions et les modalités d'application posent question.

2.2.1. La recomposition des jeux d'acteurs : l'établissement public d'aménagement, le grand chef d'orchestre des opérations d'intérêt national

L'établissement public d'aménagement (EPA) est une structure créée par décret en conseil d'État pour mener certaines politiques foncières et d'aménagement étatiques. Les établissements publics d'aménagement sont des établissements publics à caractère industriel et commercial sous tutelle ministérielle. À ce titre, ils constituent des personnalités morales et financières qui présentent une autonomie financière et leurs propres recettes. En principe, un établissement public d'aménagement est donc maître de ses propres projets, et notamment de la viabilité de sa structure. C'est la vente des charges foncières qui lui permet d'avoir des entrées financières propres. Mais dans les faits, ses objectifs demeurent fixés en amont par les ministères de tutelle et sont ensuite au cœur de négociation avec les acteurs locaux. Alexandra Cocquière, qui a consacré une thèse à ce sujet distingue ainsi deux types de contrôle : d'une part, le contrôle de vérification administratif et

financier auquel est soumis chaque établissement public d'aménagement, notamment pour se maintenir à l'équilibre et obtenir des prêts ; d'autre part, le contrôle plus diffus, mais bien présent, qu'exerce l'État sur la maîtrise de leurs objectifs de planification (Cocquière, 2013, p190). Si les grandes orientations de ces projets d'opérations d'intérêt national sont données par le gouvernement, dans le détail, c'est l'établissement public d'aménagement qui a la main sur la feuille de route de ses opérations et les moyens qu'il y consacre. La juriste fait notamment mention d'un rapport du groupe de travail⁴⁷ qui mentionnait en 1995 une « tutelle insuffisamment affirmée » (Cocquière, 2013, p 192) qui laissait trop de marge de manœuvre aux établissements publics d'aménagement. La clarification des objectifs des établissements publics d'aménagement et leur réponse aux enjeux étatiques a donc été formalisée par la suite dans deux procédures : Le projet stratégique et opérationnel (PSO) et le programme pluriannuel. Ces deux documents constituent des feuilles de route qui doivent préciser l'intégration des orientations stratégiques données par l'État. En 2011, l'article L321-18 code de l'urbanisme précise ainsi à propos du projet stratégique et opérationnel que :

« L'établissement élabore un projet stratégique et opérationnel qui définit ses objectifs, sa stratégie ainsi que les moyens qui seront mis en œuvre pour les atteindre.

II. — Le projet stratégique et opérationnel tient compte :

1° Des orientations stratégiques définies par l'autorité administrative compétente de l'État ;

2° Des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat. »

Article L321-18 du code de l'urbanisme

Le respect des objectifs de l'État demeure assez souple et est encadré par le biais d'une simple sanction de défaut de prise en compte. La principale mission des établissements publics d'aménagement est en effet assez vaste et concerne la mise en cohérence de l'aménagement par la planification, l'aménagement et la commercialisation des terrains. Initialement liés à la poursuite des projets des villes nouvelles, les établissements publics d'aménagement ont longtemps pu être considérés comme le « bras urbanistique de l'État » (Lebreton in Cocquière, 2013, p1) de la croissance urbaine des années 1960-1970. La thèse d'Alexandra Cocquière révèle pourtant l'évolution de leurs missions et des projets qui leur sont associés, notamment face aux nouveaux objectifs de rénovation urbaine (Cocquière, 2013). Aujourd'hui, il existe différentes générations d'établissements public d'aménagement, dont les noms se déclinent en fonction des territoires :

- Les plus anciens sont hérités de la mise en place des villes nouvelles (EPA Sénart en 1973, EPA Marne en 1972, EPA France en 1987). Le périmètre des opérations d'intérêt national qui leur sont associées comprend souvent l'intégralité des territoires des communes concernées et comprend d'importantes réserves foncières.

⁴⁷ Roland Peylet Rapport du groupe de travail sur la situation et les perspectives des établissements publics d'aménagement. Ministère de l'équipement, des Transports et du Tourisme. 1995.

- Des créations plus récentes ont été mises en place pour des opérations de rénovation (EPAMSA 1996), de densification (EPA Orsa en 2007) ou de développement (EPA Paris-Saclay en 2010). Le découpage de ces opérations d'intérêt national est plus fin et s'insère au sein des périmètres communaux.

- Grand Paris Aménagement se différencie des autres dans sa continuité des missions de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) et son intervention multi-sites sur l'ensemble du territoire régional.

À l'exception de l'EPAMSA, l'EPA Orsa et de Grand Paris Aménagement, les projets d'aménagements portés par les établissements publics d'aménagement se déploient généralement en périphérie, dans des territoires périurbains caractérisés par la présence d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Si l'on suit la chronologie de mise en place d'une opération d'intérêt national, l'implication des acteurs sur les territoires varie dans le temps et dans l'espace.

- L'acquisition du foncier : C'est l'ancienne Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) devenue Grand Paris Aménagement en 2015 qui opère l'acquisition des terrains. Grand Paris Aménagement a la particularité d'être un établissement public qui opère sur les deux volets, foncier et aménagement. Il peut ainsi intervenir en initiative propre dans toute la région Ile-de-France et demeure, encore aujourd'hui, l'opérateur foncier dans les opérations d'intérêt national. C'est lui qui acquiert ainsi à l'amiable, par voie de préemption ou d'expropriation, les terrains nécessaires aux projets des établissements public d'aménagement. Grand Paris Aménagement conserve ainsi les réserves foncières qui n'ont pas encore été affectées à un projet.

- L'aménagement des terrains : Ce sont ensuite les établissements publics d'aménagement qui rachètent les terrains à Grand Paris Aménagement, assurent leur viabilisation, leur aménagement et leur revente à des promoteurs. Pour le secteur du Val d'Europe, la convention avec l'entreprise Disney en fait le développeur prioritaire ce qui induit des transactions privilégiées avec l'EPA France.

- La création des zones d'aménagement concerté : La délivrance des permis de construire et la déclaration de création de zones d'aménagement concerté sont signées en première intention par le maire puis par le préfet, représentant de l'État au niveau du département, en cas de désaccord.

- La gestion des espaces et des équipements publics : Dès le début du projet, les collectivités locales doivent assurer le développement des équipements publics (école, crèches etc.) nécessaires pour accompagner la mutation des territoires. L'État accompagne les communes avec des subventions régressives sur l'investissement, en partant du principe que l'impôt à l'issue de l'installation des habitants pourra financer le différentiel. Le phasage des projets de logement fait notamment l'objet de négociations. À titre d'exemple, la commune de Bussy-Saint-Georges a dû construire onze groupes scolaires pour accompagner la hausse de sa population (site officiel mairie, consulté le 4 décembre 2023). À terme, les intercommunalités et les communes récupèrent aussi l'entretien des voiries et des espaces publics.

Malgré ces principes d'organisation de base, les établissements publics d'aménagement sont des outils relativement plastiques (Cocquière, 2013) qui présentent des particularités en fonction des territoires. Stéphane Manson affirme ainsi qu'il existait :

« autant d'établissements publics d'aménagement que de villes nouvelles. (...) La production centralisée des normes et des politiques publiques demeure en France un modèle auquel on aime à se référer, mais qui ne correspond jamais à l'exacte réalité. J-B. Auby le résume pertinemment en revisitant le principe d'Archimède : "Tout principe d'action unique plongé dans des contextes territoriaux différents, reçoit de la part de ces contextes des réactions qui en désorientent l'application et en infléchissent le contenu" » (Manson 2014, paragr.16).

Par exemple, chaque établissement public d'aménagement présente une direction générale opérationnelle, dirigée par un directeur nommé par arrêté ministériel, et un conseil d'administration plus politique, composé d'élus des collectivités territoriales et de représentants de l'État. Le président du conseil d'administration n'a pas d'autorité hiérarchique sur le personnel de l'établissement public d'aménagement et n'a donc aucun pouvoir de décision. Dans le cas du plateau de Saclay, un comité consultatif a été ajouté dans les instances de gouvernance et permet de diversifier les profils des acteurs associés. Il intègre notamment des acteurs de la sphère civile en étant composé :

« de personnalités représentatives d'associations reconnues d'utilité publique, d'organisations professionnelles agricoles, de chambres consulaires, d'organisations professionnelles et syndicales ainsi que d'associations agréées dans le domaine de l'environnement, ce comité comprend un député et un sénateur désignés par leur assemblée respective, ainsi qu'un représentant de la ville de Paris et un représentant de chacun des départements de la région d'Ile-de-France qui ne sont pas représentés au Conseil d'administration. La durée du mandat de membre du comité consultatif est de six ans.

(Site officiel EPA Paris-Saclay, consulté en mars 2023)

Cette gouvernance interroge alors les rapports entre les acteurs étatiques et les acteurs locaux. Jean-Pierre Lebreton souligne en effet, dans la préface de la thèse d'Alexandra Cocquière, que les collectivités territoriales ont d'abord « subi un urbanisme imposé avant de s'imposer comme des interlocutrices ou des acteurs essentiels dont l'établissement public est un partenaire » (Lebreton in Cocquière, 2013, p1). L'un des enjeux du travail de la présente thèse est donc de rendre compte des modalités d'interactions des acteurs, à différents échelons, et de leurs rapports vis-à-vis de la centralisation des pouvoirs administratifs.

Certains travaux de la sociologie politique ont déjà interrogé le mythe d'une hiérarchie exclusivement descendante, fondée sur la subordination stricte des acteurs locaux au pouvoir étatique. Le sociologue Pierre Grémion développe sur ce sujet le concept de « jacobinisme apprivoisé » (Grémion, 1976) pour souligner l'influence des négociations locales dans la compréhension du processus centralisateur. Cette analyse est particulièrement intéressante pour éclairer les logiques des

jeux d'acteurs. Elle pourra être interrogée dans le cas des opérations d'intérêt national. Pierre Grémion nuance en effet la théorie d'une centralisation du pouvoir étatique coercitive en développant les ressorts de ce qu'il identifie comme un « pouvoir périphérique » (Gremion, 1976). Selon lui, il existerait entre le pouvoir central et les autorités locales des formes de coopération et de négociation qui font l'objet d'une « régulation croisée »⁴⁸ (de Galembert, 2014). Les pouvoirs locaux, en résistant aux injonctions du centre, ont finalement une capacité à obtenir des ajustements auprès du préfet qui peut intercéder en leur faveur auprès de l'État. De son côté, le préfet utilise cette proximité complice pour obtenir une coopération des élus locaux qui, une fois les adaptations aux spécificités de leurs territoires obtenues, assurent leur soutien à l'exécution des politiques du gouvernement central. Cette interpénétration du local et du central dans l'organisation administrative constitue pour ces auteurs une véritable spécificité française, dont on retrouve l'influence dans les pays qui ont subi une domination napoléonienne. Elle invite à s'attarder sur la figure de médiateur du préfet qui méritera d'être réinterrogée dans les opérations d'intérêt national. À propos de ce jacobinisme apprivoisé, les géographes Daniel Brehar et Philippe Estebe expliquent :

« Ce système de jacobinisme est « cependant « apprivoisé » par le principe de régulation croisée qui entraîne une complicité objective entre notables et représentants locaux du pouvoir central, les uns résistant aux injonctions du centre, les autres plaidant la cause du local auprès de celui-ci. [...] Rares en effet sont les pays comparables qui ont réalisé une telle interpénétration du local et du central, tant par le mode de recrutement des élites politiques, par le maillage du territoire par les services de l'État central que par la multiplicité des liens qui unissent bureaucrates et notables. »

(Behar, Estebe, 1999, p3)

L'aménagement étatique de ces grandes opérations est donc à la fois marqué par une impulsion politique descendante mais aussi par l'empreinte de la succession de négociations et de compromis avec les pouvoirs locaux (Picon, 2012, p24). La spécificité des interactions entre les acteurs locaux et étatiques de chaque territoire est développée dans la partie II. Les évolutions récentes de la législation révèlent par ailleurs que l'interventionnisme étatique descendant se transforme avec la mise en place de nouveaux formats de collaboration à la demande des acteurs locaux.

2.2.2. D'un interventionnisme descendant à une collaboration sur demande : les grandes opérations d'urbanisme et le projet partenarial d'aménagement

Cette thèse travaille sur les projets d'aménagement qui héritent du dispositif d'opération d'intérêt national. Il convient néanmoins de souligner que la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN), est venue créer plusieurs procédures qui révèlent un glissement progressif favorable à un renforcement des pouvoirs de

⁴⁸ Dans son article du *Dictionnaire d'administration publique*, Claire de Galembert explique que la régulation croisée est un modèle théorique issue de la sociologie des organisations. Elle nuance l'idée selon laquelle l'exécution des politiques publiques opérerait mécaniquement par le biais d'une hiérarchie du pouvoir descendante allant du centre vers la périphérie. Elle analyse les relations existant entre l'État via son administration et les collectivités locales pour mettre en évidence la capacité des collectivités locales à peser sur la mise en œuvre des directives du pouvoir central (de Galembert, 2014).

décisions des intercommunalités sur les modalités d'action de l'État dans l'aménagement. Les projets partenariaux d'aménagement (PPA) et les grandes opérations d'urbanisme (GOU) s'appuient ainsi sur un renforcement de l'échelon intercommunal, tout en maintenant le recours aux services des aménageurs d'État. La logique de ces deux dispositifs n'est plus descendante mais ascendante, car c'est l'intercommunalité qui devient l'instance décisionnaire dans le projet et qui est à l'origine de la sollicitation des services étatiques. Les projets partenariaux d'aménagement permettent donc aux acteurs locaux de bénéficier de l'appui de l'État et d'avoir recours à son ingénierie notamment pour les opérations de requalification ou de reconstruction d'une zone après un sinistre. Avec ces procédures, le positionnement de l'État devient finalement davantage celui d'un prestataire de services, qui met à disposition ses savoirs techniques et les moyens qu'il peut déployer. Il est ainsi indiqué que :

« Le projet partenarial d'aménagement est un contrat entre l'État, l'intercommunalité et les acteurs locaux (public et/ou privés) afin d'encourager, sur un territoire donné, la réalisation d'une ou plusieurs opérations d'aménagement complexes destinées à répondre aux objectifs de développement durable des territoires. »

(Site officiel du Ministère de la Transition écologique, consulté en mars 2023).

Dans le cadre du projet partenarial d'aménagement, les établissements publics d'aménagement sont donc autorisés à proposer leurs services en dehors des périmètres d'opérations d'intérêt national auxquels ils sont initialement rattachés. Ils peuvent proposer leurs services aux collectivités dans le cadre des partenariats publics d'aménagement via la création de filiales : des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national SPLA-IN (Art. L. 327-1 du code de l'urbanisme). Dans le champ de la rénovation urbaine, ils sont parfois perçus comme une « structure commando » (Cocquière, 2013, p263) dotée d'une expertise et d'une efficacité de moyens.

La grande opération d'urbanisme est un dispositif complémentaire qui permet de délimiter un périmètre à l'intérieur duquel les pouvoirs de l'intercommunalité se trouvent renforcés. À l'intérieur du périmètre d'une grande opération d'urbanisme, c'est le président de l'intercommunalité, et non plus le maire, qui est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir :

« Une opération d'aménagement peut être qualifiée de GOU lorsqu'elle est prévue par un PPA et que, du fait de ses dimensions ou de ses caractéristiques au regard du territoire dans lequel elle s'inscrit, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'État et des cocontractants du PPA. Il s'agira en pratique de délimiter un périmètre au sein duquel l'exercice de certaines compétences dérogera au droit commun et des outils juridiques pourront être mobilisés »

(Site officiel du Ministère de la Transition écologique, consulté en mars 2023).

Les instances étatiques des opérations d'intérêt national se positionnent donc progressivement comme des appuis techniques et financiers à la demande des collectivités territoriales. Cette évolution récente du positionnement de l'État dans les projets d'aménagement questionne dès lors

les principes de légitimité des opérations d'intérêt national qui héritent de l'ancien paradigme d'aménagement. L'analyse de la littérature révèle que les projets des établissements publics d'aménagement créés dans les périmètres urbains sont parfois mieux acceptés. Les acteurs locaux y voient alors l'établissement public comme une structure partenaire dont la souplesse permet de diversifier les activités en fonction des besoins du territoire. (Cocquière, 2013, p157). Les projets étatiques qui s'implantent dans les périmètres plus ruraux sont quant à eux davantage contestés et peuvent être vécus « comme une expérience traumatisante pour les élus » (Cocquière, 2013, p161). L'artificialisation des sols au nom de l'intérêt général fait en effet l'objet de plus en plus de contestations dans un contexte de raréfaction du foncier.

2.3. L'État mis en cause : quel l'intérêt général pour les grands projets d'État ?

Dans un cahier du GRIDAUH ⁴⁹ portant sur *L'État urbaniste : de Versailles au Grand Paris*, plusieurs juristes reviennent sur les limites imprécises et le flou juridique qui entourent la justification des dispositifs du champ d'intervention de l'État. Alors que l'utilité publique est une procédure insérée dans les dispositifs du droit de l'expropriation, l'intérêt général ou l'intérêt national demeurent théoriquement fragiles. L'absence de définition claire de ces principes, qui sous-tendent pourtant la légalité de l'intervention de l'État, a ainsi pu renforcer « le caractère éminemment discrétionnaire de cette compétence étatique » (Priet, 2014, paragr. 25). Ces principes d'intervention dotent en effet les aménageurs d'État de pouvoirs dérogatoires qui bousculent les droits de propriété privé et la hiérarchie de gouvernance territoriale entre les acteurs. La légitimité des grands projets étatiques et leur clarification juridique font dès lors l'objet de nombreux arbitrages qui sont tranchés par la jurisprudence (Ferrari, 2014).

2.3.1. Utilité publique, intérêt général, intérêt national : des principes fondateurs longtemps restés performatifs

Il est difficile de trouver une définition positive des principes juridiques qui encadrent l'intervention de l'État. Ces notions sont souvent invoquées dans les politiques d'aménagement étatique, sans pour autant être définies. Dès 1999, les membres du Conseil d'État mentionnaient d'ailleurs ce foisonnement des dénominations et invitaient à distinguer ce qui est encore souvent communément confondu :

« La profusion des termes favorise la confusion des idées. Elle rend surtout plus difficile des définitions stabilisées car la proximité des dénominations multiplie les occasions de substitutions. Ainsi, rien ne distingue dans l'emploi courant, le bien commun et l'intérêt général, tandis que l'intérêt commun et l'intérêt de tous (ou encore intérêt collectif sont souvent employés au sens d'intérêt général ou d'utilité publique). »

(Conseil d'État, 1999, p 247)

Les principes d'utilité publique, d'intérêt général, d'intérêt national ou d'intérêt public servent ainsi souvent de base à la qualification des actions de l'État, alors même que leur définition et leur

⁴⁹ Groupement d'intérêt public de recherche dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat.

justification ne sont pas toujours précisées. Pour clarifier les différentes expressions, nous nous appuyons principalement sur les travaux de juristes (Truchet, 2017) et sur plusieurs rapports institutionnels (La documentation française illustrée, 1999 ; Conseil d'État 1999). L'intérêt national désigne ainsi un changement dans la hiérarchie des compétences, l'intérêt général est le fruit d'un arbitrage qui priorise certains intérêts publics (encadré 7) et l'utilité publique est une procédure opérationnelle qui en découle (encadré 8).

Encadré 7: L'intérêt général : un consensus citoyen ou un arbitrage étatique ?

L'intérêt général détermine la finalité et fonde la légitimité de l'action publique (Conseil d'État, 1999, p245). Il s'oppose ainsi aux intérêts individuels, ou d'un groupe, en devant bénéficier directement à la collectivité. L'intérêt général est ainsi envisagé par rapport au but poursuivi par des activités et non à la nature des activités en elles-mêmes (Cocquièrre, 2013, p368). C'est un concept politique récent, apparu au XVIIe siècle, qui s'est renforcé avec la constitution de l'État moderne. À la différence du bien commun, qui est une notion davantage philosophique, l'intérêt général présente une dimension plus juridique que morale. Dénué d'adjectif, l'intérêt peut se définir comme l'ensemble des aspirations d'une entité qui implique un calcul et une réflexion sur les moyens à mobiliser pour arriver à ses fins (Conseil d'État, 1999). Pour réussir à associer des individus aux intérêts souvent divergents, le rôle de l'État serait alors de trouver une forme d'harmonie pour faire société (Rousseau, 1762), sa poursuite de l'intérêt général étant la condition qui rend acceptable le monopole étatique de la contrainte légitime.

L'ambiguïté de ce concept réside néanmoins dans les différentes approches idéologiques qui lui sont rattachées et dont les tiraillements se prolongent jusqu'à aujourd'hui. Dans un premier cas, la vision utilitariste comprend l'intérêt général comme le résultat d'un consensus entre les intérêts particuliers (Conseil d'État, 1999, p12). Serait donc d'intérêt général ce qui répond aux besoins de la population. Les courants marxistes dénoncent pourtant le simulacre de l'idée de consensus et y voient la simple légalisation de l'expression de l'intérêt des classes sociales dominantes. Dans un second cas, la vision volontariste envisage davantage l'intérêt général comme un dépassement des intérêts particuliers qui laisse donc plus de place à l'arbitrage de la puissance publique. L'intérêt général confère alors à la loi la compétence de définir les règles qui s'imposent à l'ensemble des citoyens. En France, c'est cette vision volontariste qui s'est progressivement imposée, l'État devenant l'instance privilégiée pour constater les fins retenues comme relevant de l'intérêt général. Cette orientation prend notamment source dans l'expression de « nécessité publique » inscrite dans l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Serait donc d'intérêt général ce que cette nécessité publique commande (Truchet, 2017, paragr.7).

Pour certains, l'intérêt général n'est donc pas une notion conceptuelle et est, par essence, indéfinissable (Conseil d'État, 1999, p305). L'intérêt général se présenterait comme une notion fonctionnelle fournissant un critère d'appréciation de la légalité de certains actes. Pour le juriste Didier Truchet, c'est « une opération de qualification juridique des faits, qui consiste à faire entrer ou à refuser de faire entrer l'objet analysé dans la catégorie juridique "intérêt général" » (Truchet, 2017, paragr.13). L'intérêt général est donc une notion imprécise qui ne s'interprète que dans des situations concrètes. Dans les rapports du Conseil d'État, l'intérêt général est en effet présenté comme le fruit d'un arbitrage mouvant qui apprécie la priorisation entre plusieurs intérêts (Conseil d'État, 1999, p310). Si les politiques peuvent répondre à l'intérêt général, elles n'en déterminent donc

pas pour autant le contenu. Son indétermination est présentée comme la contrepartie de sa nécessaire plasticité (ibid). L'intérêt général est donc plus une norme de contrôle, utilisée par le juge comme un principe d'interprétation des décisions de la puissance publique au regard des attentes et besoins de la société.

Moins documenté que l'intérêt général, l'intérêt national concerne plus un changement de la hiérarchie des compétences des acteurs au profit de l'échelon étatique. Cette dénomination symbolique marque un changement d'échelle mais désigne plus l'ampleur d'un projet et des moyens alloués plus qu'elle ne discute ou justifie sa légitimité. Ce principe se retrouve surtout dans les opérations d'intérêt national. Il se retrouve aussi régulièrement dans les discours politiques relatifs au développement de la région parisienne qui est perçue comme une « fenêtre » (Manson 2014, paragr.10) sur le reste du pays et du monde et qui doit rayonner à différentes échelles :

« Cette position particulière justifie pour l'Ile-de-France un tropisme centralisateur unique au sein de notre système institutionnel : si l'État est chez lui partout, il n'est probablement pas de lieu en France où il est plus visible qu'à Paris et dans sa région. Sans nul doute, l'intérêt national triomphe ici plus immédiatement sur les intérêts locaux. »

(Manson 2014, paragr.10)

La distinction avec la notion utilité publique est plus fine et est à chercher dans la chronologie opérationnelle des projets.

Encadré 8: L'utilité publique : aux fondements du régime d'exception portant atteinte à la propriété privée

L'utilité publique est un principe du droit français invoqué comme l'une des conditions nécessaires à la mise en place d'un régime dérogatoire du droit commun, portant atteinte aux droits privés au nom de l'intérêt général (Renders, 2013). Au départ, elle intervient donc pour donner un fondement légal à l'expropriation, c'est-à-dire à l'acquisition imposée d'une propriété privée au nom de l'intérêt général (La documentation française illustrée 1999, p13). Est d'utilité publique ce qui a été déclaré d'utilité publique par le législateur, en raison de l'appréciation d'un intérêt suffisant justifiant l'atteinte à la propriété privée : « En France, le Conseil d'État a pris position sur l'ordre dans lequel le contrôle de l'utilité publique s'effectue : 1° existence de l'utilité publique, 2° nécessité pour réaliser cette opération de recourir à l'expropriation, 3° cette nécessité étant admise, vérifier si le projet ne comporte pas en termes de bilan des inconvénients excessifs » (Renders, 2013, p5). Le flou de sa définition, et la banalisation de son usage dans certaines situations, ont pu brouiller sa perception et opérer des substitutions par des notions voisines qui lui font écho (Koltirine, 2001; Chapuisat, consulté en novembre 2019), que ce soit en philosophie avec la « volonté générale » (Rousseau, 1762), en politique avec « l'intérêt général » (Keynes, 1924) ou en sciences sociales avec « l'utilité sociale » (Perrin, Benzerafa, 2016). Les fondements de l'utilité publique sont pourtant étroitement liés aux droits de propriété privée et à la gestion foncière (Renders, 2013). Ils prennent source lors de la Révolution française de 1789 avec l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen stipulant que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition

d'une juste et préalable indemnité » (Legifrance, consulté le 26 novembre 2019). Ce principe de nécessité publique est ensuite transformé en utilité publique dans l'article 545 du Code civil : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité » (Loi 1804-01-27 promulguée le 6 février 1804). Réserve initialement au registre de l'exception, le recours à la déclaration d'utilité publique en urbanisme est marqué par une certaine banalisation depuis la seconde guerre mondiale (Melot, 2011) pour devenir un véritable outil opérationnel, sollicité par les services étatiques et les collectivités locales (Harouel, 2000). Elle est autant une justification et une garantie de légitimité supplémentaire qu'un élément de contrôle et un critère de validité des projets qui s'y réfèrent (Renders, 2013). L'usage généralisé de cette notion n'est pourtant pas sans inconfort. Encore une fois, l'utilité publique se déclare et se vérifie plus qu'elle ne se définit. Malgré le développement de nouvelles procédures de vérification et de consultation, comme l'enquête publique (Loi n°83-630 du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement) ou le débat public (Ledenvic, 2016), son caractère performatif génère toujours des débats qui s'enlisent face aux difficultés de clarification d'un concept pivot de nombreuses opérations étatiques. Aux insuffisances d'une définition positive, laissée largement à l'arbitrage des autorités nationales, la loi privilégie finalement une définition en creux qui répertorie les situations ne pouvant pas relever de l'utilité publique⁵⁰ (Site officiel Cour de cassation, consulté le 26 novembre 2019) ou les conditions d'invalidité de ce principe (Renders 2013).

L'utilité publique est ainsi une conséquence opérationnelle de la poursuite de l'intérêt général. Si, initialement, elle est un argument de justification du droit d'expropriation, son utilisation est aussi aujourd'hui invoquée dans les projets n'ayant pas forcément une incidence sur la propriété privée. En effet, les discours de justification se brouillent et l'usage du principe d'utilité publique connaît progressivement une extension qui tend parfois à l'assimiler à l'intérêt général. La procédure de déclaration d'utilité publique⁵¹ (DUP) est ainsi présentée comme une manière d'affirmer la légitimité d'un projet, jugé d'intérêt général :

« En l'absence de texte le prescrivant expressément, il n'y a lieu à déclaration d'utilité publique, en l'état actuel du droit, que pour autant qu'un projet voit sa réalisation subordonnée à l'expropriation d'un bien immobilier privé. Pourtant on constate que d'ores et déjà certains maîtres d'ouvrages soumettent certains de leurs projets à déclaration d'utilité publique pour en conforter la légitimité, alors même que la réalisation de ces projets ne sera pas assortie d'expropriations. »

(La documentation française illustrée, 1999, p68)

⁵⁰ Il n'y a pas d'utilité publique en cas de détournement de pouvoir. L'expropriation n'est pas d'utilité publique lorsque le but recherché est principalement financier, lorsque l'objet principal de l'opération est de favoriser des intérêts particuliers, de procurer un avantage direct et certain à des entreprises privées ou de faire échec à une décision de justice (Site officiel Cour de cassation, consulté le 25 novembre 2019 ; Liet-Veaux, Renard-Payen, 1963).

⁵¹ Procédure administrative qui permet de réaliser une opération d'aménagement sur des terrains privés en les expropriant pour cause d'utilité publique.

L'intérêt général n'est donc pas aussi restrictif que l'usage de l'utilité publique car il dépasse le cadre de la seule atteinte à la propriété privée. Contrairement à l'intérêt national, qui bouscule la hiérarchie des compétences, l'intérêt général est un argument juridique qui assure la légalité de la mise en place d'un régime d'exception. Sa délimitation souple n'est pas définie par le législateur. Dans les faits, l'intérêt général se constate et s'appuie sur la fixation de seuils mouvants. La liste évolutive des projets déclarés d'intérêt général, soumise à l'arbitrage du juge, s'appuie pourtant sur des principes de vérification qui connaissent une crise de légitimité.

2.3.2. La crise de légitimité de l'État : quand le régime de dérogation étatique pose question

Le conseil d'État mentionne à plusieurs reprises une forme d'inconfort croissant vis-à-vis de la légitimité du régime d'exception étatique : « Il est enfin peu de domaine où la même question - comment améliorer la transparence sans priver l'action administrative de son efficacité- semble être périodiquement posée, à peu près dans les mêmes termes et semble recevoir à chaque fois la même réponse nuancée » (Conseil d'État, 1998, p10). L'État ne serait en effet plus seulement le garant du droit de propriété mais exercerait une forme de monopole dans l'appréciation de la légitimité de certains projets. Depuis plusieurs années, ce n'est d'ailleurs plus forcément la remise en cause du droit de propriété privé par l'expropriation qui fait le plus débat, mais la priorisation d'intérêts publics sur d'autres intérêts publics, pourtant estimés plus légitimes par la société civile. De fait, les discussions et les contestations semblent de plus en plus porter sur la question de l'arbitrage entre plusieurs intérêts publics, notamment entre les bénéfices attendus de l'artificialisation des sols et ceux permis par le maintien des espaces NAF. Les auteurs mentionnent ainsi les inclusions de plus en plus fréquentes de références explicites à l'intérêt général dans les procédures à mesure que s'opère une crise de sa légitimité (Conseil d'État, 1999, p288). Dès 1999, un rapport du conseil d'État fait à ce titre mention des critiques de la balance des intérêts publics :

« L'expérience des années récentes montre que les adversaires les plus résolus de certains projets ne sont pas tant les "expropriés virtuels", qui savent faire preuve de compréhension notamment quand une indemnisation substantielle leur est proposée, que des associations – par exemple des associations de défense de l'environnement – s'estimant elles-mêmes porteuses d'une certaine forme d'intérêt général. Ainsi, comme on l'a vu, la fonction de la DUP n'est plus seulement de faire la balance entre l'intérêt public qui s'attache à la réalisation du projet et les intérêts privés auxquels la dépossession pourra le cas échéant porter atteinte, mais aussi de confronter les divers types d'intérêts généraux (environnement, santé, emploi, sécurité etc.) que la réalisation du projet peut favoriser ou menacer. »

(La documentation française illustrée, 1999, p 67)

Cette crise de légitimité de l'intérêt général de l'artificialisation intervient dans un contexte où la préservation des espaces NAF s'affirme de plus en plus comme une cause à prioriser dans les politiques publiques. Depuis la loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, la protection de l'environnement, est en effet devenue un motif d'intérêt général : « La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes

de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général » (Article 1 Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976). Malgré son éligibilité au statut d'intérêt général, la préservation des espaces NAF est pourtant rarement priorisée face aux projets d'urbanisation. Preuve en est avec la mise en place récente du motif de raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM). Mais alors que l'article L 411-1 du code de l'environnement interdit de porter atteinte aux espèces protégées, la juridiction a mis en place en 2022 une dérogation de la procédure avec l'apparition du motif de raison impérative d'intérêt public majeur :

« Par dérogation, l'article L. 411-2 du code de l'environnement prévoit que l'autorité administrative peut délivrer des dérogations aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées pour permettre la réalisation de projets. La délivrance d'une telle dérogation est soumise à la réunion de trois conditions cumulatives.

Ces conditions sont les suivantes :

1. Il n'existe pas d'autre solution satisfaisante à la réalisation du projet ;
2. La dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;
3. Et enfin, le projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur.

La dernière condition relative à la raison impérative d'intérêt public majeur est appréciée au cas par cas (cf. par ex. : CE, 29 juillet 2022, n°443420, CE, 10 mars 2022, n° 439784, CE, 24 juillet 2019, n° 414353, commentée). »

(Issenmann 2022)

La mise en place de la raison impérative d'intérêt public majeur révèle ainsi la surenchère constante dans la hiérarchisation des intérêts publics. Elle réaffirme également le besoin d'un pouvoir de dérogation qui permet de privilégier les projets d'artificialisation dans la balance des intérêts publics et la désignation de l'intérêt général.

Dans ce contexte, la performativité des motifs de justification de l'intérêt général est de plus en plus remise en cause par les contestations des projets (Bollache, 2022) et fait l'objet de contentieux judiciaires. Plusieurs procédures ont alors été instituées pour aiguiller le juge dans son appréciation. Pour constater l'intérêt général d'un projet, le juge doit ainsi observer d'une part, l'atteinte à la propriété privée et la mise en place de dédommagements⁵², d'autre part le bilan coût-avantage de l'opération présenté dans l'encadré 9.

⁵² À noter que l'atteinte à d'autres intérêts publics est un motif recevable également même s'il est rarement retenu par le juge.

Encadré 9: La théorie du bilan coûts-avantages, une procédure de vérification en amont

La théorie du bilan coûts-avantages est le dispositif de vérification sur lequel s'appuie le constat de l'intérêt général et sa légitimité. Pour apprécier l'intérêt général d'un projet, le juge vérifie le coût financier et les inconvénients d'ordre social qui en découlent. L'intérêt général est alors constaté si le bilan de l'opération présente plus de bénéfices que d'inconvénients pour collectivité.

Un projet ne peut ainsi être légalement déclaré d'utilité publique pour motif d'intérêt général que si « les atteintes à la propriété privée ou à d'autres intérêts publics, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'il comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente. » (Ferrari, 2014, p7). Par exemple, pour le cas de l'opération d'intérêt national du secteur IV de Marne-la-Vallée, il est indiqué que :

« L'implantation du parc d'attraction Eurodisneyland dans le secteur IV de Marne-la-Vallée et la construction de ses équipements annexes, qui sont de nature à entraîner des créations d'emplois et à contribuer au rééquilibrage de la région parisienne vers l'Est, présentent un caractère d'intérêt général. Ni le coût des investissements publics nécessaires, ni la suppression d'un petit nombre d'emplois dans l'agriculture, ni la circonstance que la société "The Walt Disney Company" est susceptible d'en retirer un avantage financier, ne sont de nature à priver cette opération de son caractère d'utilité publique. » (Conseil d'Etat, 6 / 2 SSR, du 23 mars 1992)

Les acteurs opposés aux projets dénoncent pourtant de plus en plus un manque de lisibilité des données du bilan et des défauts d'appréciation qui alimentent un sentiment de défiance à l'égard des procédures de vérification. Ce manque de confiance favorise dès lors une désacralisation de l'intérêt général qui remet en question la crédibilité des projets d'État (Gaye, 1974, p15). Les juristes observent en effet un scepticisme croissant à l'égard de la capacité de l'État à faire prévaloir un véritable intérêt général, réactualisé au regard des enjeux actuels, et non à l'utiliser comme un « pur alibi politique » (Conseil d'État, 1999, p313) pour autoriser les dérogations du gouvernement central. Le juge n'invoque d'ailleurs l'argument de l'intérêt général que « lorsqu'il manque d'éléments juridiques pour [...] sa décision » (Conseil d'État, 1999, p362). L'enjeu de l'intérêt général est initialement de ne pas avoir de définition rigide et préétablie pour que sa plasticité lui permette d'évoluer en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux auxquels est confrontée la société. L'État déclare pourtant l'intérêt général en le présentant comme s'il s'agissait d'une évidence, alors que les choix des fins considérées comme étant d'intérêt général peuvent faire l'objet de discussion. Ces tensions s'offrent ainsi comme des clés de lecture des débats autour de l'artificialisation des sols, notamment ceux observés dans les opérations d'intérêt national implantées dans les territoires ruraux.

2.3.3. Le renforcement des contestations liées aux projets d'artificialisation

La reconnaissance des enjeux des espaces NAF dans l'aménagement du territoire interroge donc de plus en plus la légitimité de leur artificialisation dans les grands projets étatiques. Alors

qu'initialement, les opérations d'intérêt national n'étaient pas soumises aux mêmes dispositifs de vérification⁵³, la validité de leur intérêt général est de plus en plus au cœur des contestations.

Les conflits d'usages autour de l'utilisation du foncier sont anciens (Guerin, 2005) mais les mobilisations qu'ils génèrent s'inscrivent dans un mouvement de contestations croissant qui traverse le temps et les frontières (Libaert, Pierlot 2015). Que ce soit la mobilisation contre l'implantation d'une usine d'acide sulfurique dans la région de Rouen permise au XVIIIe siècle par le conseil royal (Fressoz, 2012), les affrontements contre la construction d'un barrage sur le lac Tirlmere autorisée par la ville de Manchester au Royaume-Uni au XIXe siècle (Ritvo, 2012) ou la contestation plus récente du projet d'Europacity soutenu par le gouvernement sur le triangle de Gonesse dans le Val-d'Oise (Tonnelat, 2022), les enjeux des différentes luttes environnementales face au pouvoir étatique se font écho. Longtemps considérées comme un luxe des pays développés et démocratiques, les contestations des projets d'aménagement s'internationalisent depuis les années 2000 (Subra, 2018). La présente thèse s'appuie volontairement sur un corpus français mais n'ignore donc pas pour autant que les revendications en faveur des espaces NAF dépassent le seul cadre du territoire national.

En France, plusieurs remises en cause de projets soutenus par l'État ont néanmoins marqué les recherches menées sur les conflits d'aménagement. C'est le cas des projets de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en Loire-Atlantique (Rialland-Juin, 2016) ou du barrage de Sivens dans le Tarn (Berlan, 2016) mais aussi plus récemment des projets d'opérations d'intérêt national qui font l'objet de cette recherche. Ces situations de blocage attestent alors du questionnement de l'utilité publique de l'extension urbaine (Melot, 2013) face aux nouveaux enjeux écologiques et environnementaux. Actuellement, ils ne cessent de se développer dans un contexte de rareté des ressources foncières (Gueringer, Perrin, Barthes, 2017) et sont soutenus par la diversification des droits que chaque acteur s'estime légitime de revendiquer (Darly, 2012). Après les phénomènes de NIMBY (*Not In My Back Yard*⁵⁴), émergeraient à présent les formes de rejet plus stricts avec les NINA (Ni Ici Ni Ailleurs) ou les BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyplace*) qui dénoncent les « grands projets inutiles et imposés » (Leclair, 2019) au nom de l'idée de « commun territorial » (Donadieu, 2016, p. 3). La protection des communs naturels, agricoles et forestiers se revendique en effet de plus en plus d'intérêt général au même titre que leur artificialisation ultérieure.

L'approche autour de l'idée de commun n'est pas nouvelle mais la revendication de cette notion pour les espaces NAF est révélatrice des nouveaux enjeux de leur perception et de leur gestion (Dardot, Laval, 2015 ; Donadieu, 2016). Ces réclamations, aujourd'hui mises en avant dans les discours militants, sont notamment apparues dans les mouvements altermondialistes et écologistes en réaction à la privation de certaines ressources, comme lors de la Guerre de l'eau en Bolivie (Gouvello, Fournier, 2002). Elles sont également au cœur des réflexions des politiques foncières (Pluvinage, et al., 2013) et animent des projets d'acquisition collective, comme celui des Jonquiers à Aubagne dans le sud de la France (Pech, Giorgis, 2013) ou du réseau associatif *Terres de Liens* à l'échelle nationale. L'une des premières acceptions du commun désigne la qualité des biens sur lesquels aucune entité ne dispose de droits exclusifs (droit de propriété, droit d'usage etc.). Sous

⁵³ Elles ne faisaient par exemple pas l'objet d'une évaluation environnementale (Ferrari, 2014, p10)

⁵⁴ NIMBY est un acronyme de l'anglais Not In My Back Yard traduit par « surtout pas chez moi ». Le syndrome NIMBY désigne l'attitude fréquente qui consiste à approuver un projet pourvu qu'il se fasse ailleurs, ou à refuser tout projet à proximité de son lieu de résidence. (Géoconfluences, 2022)

L'Antiquité les *res communes* sont ainsi les biens inappropriables dans le droit romain⁵⁵ (Chardeaux, 2006) et les « biens communs » dans l'analyse socio-économique (Samuelson, 1954) sont définis par leur rivalité et leur non-excluabilité⁵⁶. Ces conceptions qui lient la qualité de commun aux valeurs intrinsèques des biens qu'elle désigne ne semblent pourtant pas initialement adaptées à l'analyse des espaces NAF. Ces derniers sont en effet insérés dans des systèmes fonciers et juridiques qui demeurent marquée par les limites de la propriété privée et qui les excluent souvent de cette acception. La situation des biens communaux qui prévalaient pour les bois et les pâturages à l'époque médiévale⁵⁷ semble également dépassée. Plusieurs travaux en sciences sociales sur la rationalité et les logiques d'action collective (Olson, 1965 ; Hardin, 1968) ont notamment montré les limites de la non régulation des biens communs, notamment à travers la métaphore de la tragédie des communs⁵⁸. Plusieurs travaux se sont pourtant éloignés de ces conceptions pour renouveler une théorie des communs qui ne serait plus inféodée aux caractéristiques intrinsèques des biens (régimes de propriété, critères d'exclusion et de libre accès etc.), mais centrée sur les règles de gestion commune et les pratiques des individus qui s'imposent à l'ensemble de la communauté (Coriat, 2015). Les communs seraient des espaces pour lesquels sont pensés collectivement des règles pour assurer une gestion durable des ressources qu'ils partagent (Baron et al., 2011). Les mouvements de défense des enjeux environnementaux s'inscrivent de plus en plus dans cette nouvelle acception des communs, qui réhabilite de la capacité des individus à s'auto-organiser. Dans ce sens, l'aptitude des espaces NAF à devenir des communs s'expliquerait donc moins par la préexistence de qualités intrinsèques que par une attribution et une construction institutionnelle qui marqueraient l'émergence de nouveaux critères du bon usage du foncier de ces espaces. Pour certains auteurs, cette vision appelle la mise en place d'un ensemble de règles, de devoirs et d'obligations qui organiseraient les conditions d'usage de ces espaces NAF à travers une « co-construction (...) des modalités choisies de gouvernance commune des biens et services concernées » (Donadieu, 2016, p3). Développée sur le plan théorique et revendiquée par les mouvements militants, cette approche reste néanmoins peu concrétisée sur le terrain. Elle offre pourtant des éclairages pertinents sur le décalage entre une vision théorique des modalités de gestion de ces espaces et les situations de terrain, où les injonctions des acteurs sont souvent perçues comme des formes d'ingérence (arrêté sur les zones de non traitement aux abords des habitations, domanialité des systèmes forestiers etc.

⁵⁵ En droit romain, la catégorie des « res communes » comprenait l'air, l'eau courante, la mer et le rivage. Elles se distinguent des choses publiques « res publicae » qui sont rendues inappropriables par un acte de droit public, à la différence des choses communes qui n'appartiennent à personne de par leur nature.

⁵⁶ Selon Samuelson les caractéristiques intrinsèques des biens communs les rendent accessibles à tous mais leur consommation par un agent réduit la quantité disponible pour les autres (ressources halieutiques etc.)

⁵⁷ Les communaux représentaient une partie du territoire qui était réputée commune à tous les habitants car elle ne faisait pas l'objet d'actes de propriété privée. Ils désignaient le plus souvent des chemins, fossés, bois, prairies ou espaces aquatiques qui étaient utilisés pour l'entretien des troupeaux des villageois ou la fourniture de matériaux de compléments (petit bois de chauffage etc.).

⁵⁸ Dans son article « The Tragedy of the Commons », le biologiste Garrett Hardin révèle à travers l'exemple du surpâturage l'épuisement irréversible des ressources en situation d'accès libre. Fondée sur la théorie des jeux (Olson, 1978), Olson présente « La tragédie des biens communs » comme un cas particulier d'application des théories de l'action collective. « La raison utilitariste de l'acteur individuel le pousse à une exploitation maximale et à court terme, bien que cette attitude soit, à moyen ou long terme, suicidaire pour tous. En dépit de l'évidente nécessité d'une coopération entre les acteurs pour assurer l'utilisation durable du bien et un partage équitable de l'accès à la ressource, la non-coopération l'emporte (...) même lorsque les intéressés sont informés des conséquences désastreuses et irréversibles de leur comportement. » (Compagnon, paragraphe 12, 2008)

Ce travail s'intéresse donc à appréhender et étudier le bouleversement des pratiques d'aménagement qui se trouvent confrontées à une double revendication d'intérêt général pour des projets qui sont tiraillés entre plusieurs intérêts publics, revendiqués par une multiplicité d'acteurs (propriétaires fonciers, aménageurs, collectivités, agriculteurs etc). Ce renversement est encore balbutiant et marqué par des prises de décisions récentes. Les travaux existants qui portent sur l'État aménageur abordent ainsi souvent deux positionnements extrêmes. Ils documentent l'âge glorieux du développement des villes nouvelles ou au contraire les contestations de projets emblématiques qui conduisent à des actions de guérillas. En Ile-de-France, plusieurs foyers cristallisent les tensions et sont devenus des lieux symboliques de lutte contre l'artificialisation, à l'image des terres agricoles du Triangle de Gonesse. Il existe en effet des situations ambiguës où se maintiennent des prolongements de l'interventionnisme étatique dans l'aménagement de certains territoires et qui s'inscrivent dans une autre forme de complexité. Ces territoires voient alors émerger de nouvelles formes d'interactions avec les acteurs locaux et des jeux de négociations pour intégrer les enjeux des espaces NAF dans les projets d'artificialisation. Ce travail s'intéresse ainsi à appréhender et étudier le bouleversement des pratiques d'aménagement qui se trouvent confrontées à une double revendication d'utilité publique pour des actions qui semblent initialement s'opposer et également tiraillées entre les intérêts multiples des propriétaires fonciers, aménageurs, collectivités, agriculteurs etc. L'entrée par les espaces NAF permet donc d'appréhender un angle mort et de rendre compte d'une réalité de terrain à travers quatre études de cas : Le Val de Bussy et le Val d'Europe à Marne-la-Vallée, Sénart et le plateau de Saclay.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Malgré la montée en compétences des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire, les opérations d'intérêt national symbolisent donc le maintien d'un régime d'exception dérogatoire. En Ile-de-France, celui-ci priorise le développement et l'artificialisation face aux politiques de protection et de valorisation des espaces NAF. La hiérarchie des compétences est en effet recomposée autour d'une figure centrale décisionnaire, les établissements publics d'aménagement, qui constituent le bras armé du gouvernement pour assurer la coordination de ses projets. Les établissements publics d'aménagement sont ainsi les garants de la conduite des projets étiquetés d'intérêt général et bénéficient du levier de la réglementation des déclarations d'utilité publique qui déroge au droit commun. Actuellement, le pouvoir discrétionnaire de ces instances semble néanmoins reconsidéré et leurs responsabilités en matière de gestion des espaces NAF réévaluées face à la montée de nouveaux enjeux. L'appropriation de ces enjeux et les évolutions des trajectoires des projets varient néanmoins en fonction de leurs profils.

Chapitre 3 : Quatre opérations d'intérêt national en Ile-de-France

L'une des particularités des opérations d'intérêt national est de souvent dépasser les délimitations administratives classiques, en se déployant autour de chantiers de centaines d'hectares qui s'implantent sur plusieurs communes, voire plusieurs intercommunalités⁵⁹. En Ile-de-France, le régime d'exception des grands projets d'aménagement d'État a ainsi participé à l'urbanisation de certains territoires ruraux périphériques. La confrontation de quatre opérations d'intérêt national franciliennes (OIN Paris-Saclay, OIN Sénart, OIN du Val de Bussy et OIN du Val d'Europe à Marne-la-Vallée) permet d'une part, d'analyser les similitudes et les différences des répercussions de l'avancée du front urbain dans ce type de contexte, et, d'autre part, de documenter les interactions entre les acteurs impliqués. L'analyse de différents terrains permet également d'apprécier l'influence des différents acteurs sur la mise en place des démarches d'intégration des espaces NAF dans ces territoires qui accueillent ces grands projets. Pour bien comprendre les particularités des terrains d'étude, le chapitre qui suit présente les caractéristiques des quatre terrains, en détaillant les profils de leurs opérations d'intérêt national, les dynamiques d'urbanisation qu'elles induisent et les acteurs qu'elles mettent en présence.

3.1. Quatre terrains et quatre opérations d'intérêt national à confronter

Cette thèse s'appuie sur une recherche multi-située menée sur quatre projets, implantés en périphérie de la région parisienne : l'OIN Sénart, les OIN des secteurs de Val de Bussy et du Val d'Europe de Marne-la-Vallée et l'OIN Paris-Saclay. Ces opérations présentent des caractéristiques communes tout en s'inscrivant dans des trajectoires distinctes vis-à-vis des espaces NAF. Ces différents positionnements rendent particulièrement intéressante leur analyse croisée. Pour compléter l'analyse, cette thèse est également ponctuellement éclairée par une mise en regard international, qui s'appuie sur le suivi d'expériences et des échanges menés avec des acteurs de la vallée de Santa Clara, située dans l'État de Californie aux États-Unis.

3.1.1. Le choix des terrains

Le choix de l'Ile-de-France est justifié par plusieurs facteurs : L'ampleur des projets d'aménagement considérés, en termes de superficie et de financement. L'ancienneté des réflexions sur l'intégration des espaces NAF dans l'aménagement étatique de la région (cf. chap.1). Mais aussi, et surtout, le renouveau de leur traitement par la mise en place d'outils spécifiques, comme la zone protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (ZPNAF)⁶⁰ du plateau de Saclay ou le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP)⁶¹ dans le secteur du Val de Bussy (cf. chap. 5 et 6).

Comme cela a été souligné dans le chapitre 2, il existe plusieurs générations d'opérations d'intérêt national. Celles-ci peuvent alors présenter différents types d'aménagement allant du développement urbain extensif à des opérations plus ciblées de rénovation ou de densification du tissu urbain

⁵⁹ Les EPA sont aussi amenés à intervenir plus ponctuellement sur des emprises plus denses dans le cadre de requalification urbaine ou de dépollution (ex : Marseille, Saint Etienne).

⁶⁰ Loi du 10 juin 2010 relative au Grand Paris.

⁶¹ Loi DTR n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

existant. Pour appuyer ces analyses, cette thèse s'intéresse ainsi à quatre opérations d'intérêt national implantées dans d'anciens territoires ruraux, devenus périurbains, caractérisés par la présence d'espaces NAF. La figure 11 spatialise ces opérations qui sont conduites dans les départements de grande couronne : en Seine-et-Marne pour Sénart et les secteurs III et IV de Marne-la-Vallée, ainsi que dans les Yvelines et l'Essonne pour le plateau de Saclay.

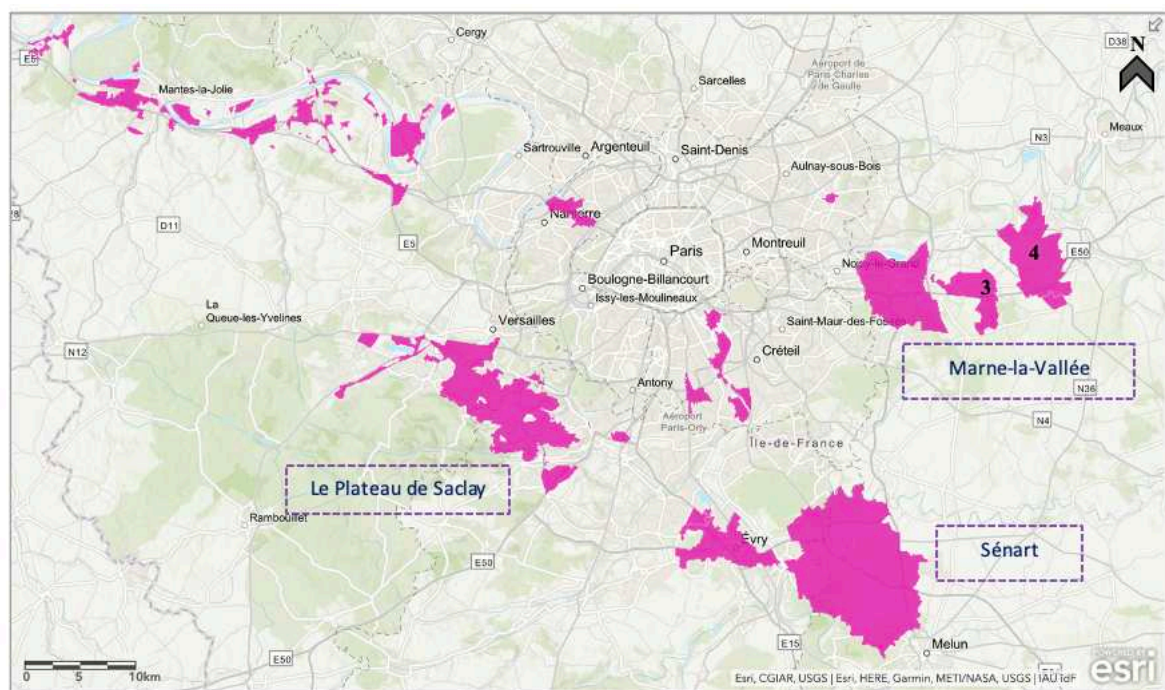


Figure 11: Les opérations d'intérêt national franciliennes (Institut Paris Région, 2021)

Pour ces quatre opérations, les aménagements sont lancés depuis plusieurs dizaines d'années mais ne sont pas encore achevés. Cette temporalité permet l'analyse de plusieurs types de projets (en phase de programmation, en chantier ou déjà livrés) sous l'action d'un établissement public d'aménagement qui demeure actif au sein du territoire. Les opérations d'intérêt national étudiées renvoient ainsi à différentes époques de mise en place : Sénart est la plus ancienne et a été impulsée au début de la politique des villes nouvelles (cf. chap. 2). Les secteurs du Val de Bussy (secteur III) et du Val d'Europe (secteur IV) de Marne-la-Vallée héritent aussi de la politique des villes nouvelles, tout en ayant eu un lancement plus tardif à la fin des années 1980. Le plateau de Saclay est l'opération la plus récente. Elle s'inscrit dans la continuité de l'urbanisation de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines tout en suivant les orientations nouvelles du Grand Paris, dictées par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. En présentant des étapes de lancement différentes, ces opérations d'intérêt national permettent donc d'appréhender les évolutions de l'intégration des NAF dans le temps.

La reconfiguration des territoires par les opérations d'intérêt national entraîne également des répercussions sur les espaces limitrophes. Il existe donc une forme de halo d'influence autour des opérations d'intérêt national avec, d'une part, le rayonnement économique et symbolique de ces projets d'envergure nationale, et, d'autre part, une irradiation plus diffuse qui induit des effets collatéraux sur les territoires voisins et leurs espaces NAF. Le rayonnement des opérations d'intérêt national peut en effet produire des aménités ou des externalités négatives pour leur territoire

d'accueil. Il réinterroge par exemple la capacité de charge des réseaux et peut entraîner un changement des populations ciblées par les infrastructures. À Marne-la-Vallée, la mise en place du parc Disneyland Paris a par exemple entraîné la création d'une gare TGV pour faciliter l'arrivée des touristes étrangers. Sur le sujet des espaces NAF, les effets collatéraux dépassent souvent les frontières des opérations d'intérêt national. Ils invitent à s'intéresser aux répercussions indirectes des projets sur les espaces NAF (fréquentation, pollution, stockage de déchets inertes issus des excavations des terres de chantiers etc.). Même si le périmètre de certaines opérations est découpé de manière plus précise, c'est notamment le cas pour le plateau de Saclay, l'analyse de cette thèse ne se restreint donc pas au seul périmètre réglementaire de l'opération d'intérêt national. Il inclut les territoires limitrophes comme les communes portes, situées en lisière de ces opérations étatiques.

3.1.2. Le constat d'un manque de partage d'expériences

Le sujet de cette thèse s'inscrit dans un angle mort de la recherche mais aussi une zone d'ombre de la production de savoirs techniques. Officiellement, il n'existe pas de réseau d'échanges entre les établissements publics d'aménagement sur les sujets de gestion des espaces NAF. Les acteurs qui travaillent au sein des établissements ne connaissent pas les stratégies mises en place par leurs homologues alors qu'ils considèrent souvent que les opérations d'intérêt national partagent un faisceau de problématiques communes. C'est notamment ce que souligne la responsable Stratégie et Innovation à l'EPA Marne dont les missions englobent les questions agricoles.

Doctorante : Entre établissements publics d'aménagement, est-ce que vous échangez sur les problèmes de gestion des espaces NAF ?

EPA Marne : Absolument pas. Mais je pense que ce serait intéressant car notamment avec Paris Saclay nous avons des problématiques un peu similaires. C'est-à-dire que l'on a aménagé sur des terres agricoles, on a pas mal d'espaces de nature, de bois, de forêt et puis on a des grosses infrastructures de transport. (...) Ce sont des territoires qui, d'un certain point de vue, se ressemblent mais on n'en parle pas. En tout cas, pas sur mes sujets [agricoles] (...) Mais oui ce serait hyper intéressant. Surtout que l'on se pose tous les mêmes questions ! »⁶²

Au cours des entretiens, la grande majorité des acteurs interrogés mentionne ainsi l'absence d'échanges entre établissements publics d'aménagement sur la gestion des espaces NAF. Certains acteurs ont néanmoins pu noter des communications ponctuelles. C'est le cas de la cheffe de projets Agriculture de l'EPA Paris-Saclay, qui a présenté en mai 2022 le dispositif de protection de la ZPNAF dans le cadre du club Ville-Aménagement (« Aménagement et agriculture ont partie liée », 24 mai 2022⁶³). Officieusement, il existerait aussi un groupe de travail sur ces questions⁶⁴. Ce groupe aurait été mis en place au cours de l'hiver 2021 et réunirait tous les six mois les présidents des établissements publics d'aménagement, le président de la chambre d'agriculture Ile-de-France,

⁶² Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

⁶³ Vidéo disponible sur le lien suivant : <https://club-ville-amenagement.org/actualites/2022/05/24/amenagement-et-agriculture-ont-partie-liee/>

⁶⁴ Entretien Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.

l'association Agri Développement Île-de-France (en charge du fond de compensations agricoles) et la préfecture de région. Ses travaux n'ont malheureusement pas pu être analysés car aucun membre des établissements publics d'aménagement interrogés ne l'a évoqué et l'enquêté qui avait rapidement mentionné son existence n'a plus donné suite. Ce dernier signalait néanmoins l'importance que représentait le suivi de ce groupe d'échanges, notamment en permettant des interactions directes avec les acteurs des établissements publics d'aménagement, et non plus simplement par le biais de procédures peu adaptées aux particularités des OIN.

« Il a été décidé que le président de la chambre et ses services rencontreront tous les six mois les directions des EPA avec la préfecture de région IDF. Et bien, moi je dis : ça, c'est bien. C'est quelque chose que l'on n'arrivait pas à avoir. (...) On va faire tous les six mois un point d'étape. Quelque part cela met aussi un peu la pression aux EPA et on a un droit de regard que l'on n'avait pas avant. »⁶⁵

Pour l'instant, même si le partage d'expériences sur ces sujets est identifié comme un besoin par les différents profils d'enquêtés, il n'est donc pas vraiment structuré sur le terrain ou seulement initié en coulisses. L'artificialisation des espaces NAF dans les grands projets d'État devient pourtant un sujet d'actualité montant (cf. chap. 1). Les acteurs font ainsi souvent, de leur propre initiative, des connexions entre les grands projets. Certains enquêtés anticipent par exemple les questions qui pourraient leur être posées : « J'imagine le genre de questions que vous vous posez sur le plateau de Saclay. Il se trouve que j'ai été conduit à répondre au même genre d'entretien sur le triangle de Gonesse. Donc je devine le genre de questions. »⁶⁶

⁶⁵ Entretien Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022

⁶⁶ Entretien. Direction Générale. Autorité Environnementale, octobre 2021.

3.2. L'urbanisation des territoires ruraux périphériques par les OIN franciliennes

L'analyse spatiale de l'avancée du front urbain des opérations d'intérêt national sur l'arrière-pays rural permet de distinguer des spécificités entre les terrains et d'identifier les types d'espaces NAF résiduels dans ces territoires. Le tableau 1 répertorie différentes caractéristiques pour chacune des opérations d'intérêt national : leur localisation, leur date de création, leur superficie et leurs structures paysagères dominantes.

Tableau 1 : Récapitulatif des caractéristiques des opérations d'intérêt national

Terrains	Sénart	Marne-la-Vallée	Plateau de Saclay
Localisation	Essonne et Sud Seine-et-Marne	Nord Seine-et-Marne	Essonne et des Yvelines
Date de création	EPA Sénart (1973)	EPA Marne (1972) EPA France (1987)	EPA Paris-Saclay (2010)
Superficie de l'OIN	11 904 hectares	4 726 hectares Val de Bussy (1 339 hectares) Val d'Europe (3 200 hectares)	7 654 hectares
Paysages structurants	Plateau de Sénart, Forêt de Rougeau et de Sénart	Vallée de la Marne, Plateau de Magny, Plaine de Jossigny, Brie Boisée	Plateau de Saclay, vallée de la Bièvre et de l'Yvette
Collectivités territoriales concernées	Grand Paris Sud	Marne-et-Gondoire Val d'Europe Agglomération	Communauté d'agglomération Paris-Saclay Versailles grand Parc Saint-Quentin-en-Yvelines

3.2.1. Analyse spatiale : l'avancée du front urbain sur l'arrière-pays rural

Les opérations d'intérêt national planifient l'aménagement de territoires ruraux, situés en périphérie de la capitale. Les terrains de recherche se situent pour la plupart sur des plateaux agricoles ou forestiers (plateau de Saclay, plateau Briard, plateau de Sénart) ou aux abords des vallées qui les encadrent (vallée de la Marne, vallée de l'Yvette) pour bénéficier des commodités offertes par l'absence de relief. Les espaces naturels et forestiers des versants de vallées sont, de leur côté, davantage valorisés comme des éléments paysagers d'un cadre de vie, plus ou moins intégrés dans les projets.

Marne-la-vallée : la fusée à quatre étages

À la différence d'autres villes nouvelles construites à partir d'un centre ou d'un équipement, comme Évry et sa préfecture, Marne-la-Vallée est conçue de manière linéaire et structurée par un couloir d'urbanisation discontinu, situé au sud des boucles de la vallée de la Marne et au nord du tracé de l'autoroute A4. Le schéma de la figure 12 montre bien la répartition des différents secteurs de la ville nouvelle, le long de la ligne du RER A, qui s'enfoncent dans l'arrière-pays rural seine-et-marnais. Le secteur le plus ancien « Les Portes de Paris » est implanté à proximité de la capitale en petite

couronne parisienne (Noisy-le-Grand, Bry-sur-Marne, Villiers-sur-Marne), tandis que le plus récent se situe en grande couronne près de la vallée de la Marne. Marne-la-Vallée présente ainsi un profil comparable à celui d'une « fusée à quatre étages s'étalant sur une vingtaine de kilomètres » (Imbert, et al., 2011, paragr.3). La majorité des espaces le long de la ligne du RER A ont été artificialisés et les secteurs les plus récents du Val de Bussy et du Val d'Europe sont implantés sur un plateau agricole aux abords de la Brie Boisée (Direction départementale des territoires de Seine et Marne, 2021, p18).

La densité du tissu urbain varie néanmoins entre les secteurs. Marne-la-vallée est en effet marquée par un principe de séparation des espaces urbanisés par des zones d'espaces verts dite « naturelles » (Virginie, 2012, p165). Le maintien de ces zones vertes de respiration s'inspire des théories d'Ebenzer Howard sur la cité-jardin. Le croquis de la figure 13, tiré d'un des cahiers l'Institut Paris Région de 1970, atteste de ces inspirations aux prémices des réflexions sur l'aménagement de Marne-la-Vallée. Les zones bâties sont séparées par des coupures vertes qui s'appuient sur les flancs de vallées et les lisières de bois et forêts.

Pensée au départ comme une seule et même ville, avec un axe organisé autour de deux pôles situés à Noisy-le-Grand et Magny-le-Hongre, Marne-la-Vallée suit aujourd'hui un schéma multipolaire avec plusieurs centralités qui s'égrènent le long des stations de la ligne du RER A. L'OIN du Val de Bussy concerne l'unique commune de Bussy-Saint-Georges sur 1 339 hectares et l'OIN du Val d'Europe s'étend sur six communes (Bailly-Romainvilliers, Chessy, Coupvray, Magny-le-Hongre, Serris, Villeneuve-le-Comte) sur 3 200 ha. Ces deux derniers secteurs sont situés à une trentaine de kilomètres du centre parisien. La figure 14 révèle les modifications de l'organisation spatiale initiées par l'implantation des opérations d'intérêt national, en comparant le mode d'occupation des sols (MOS) entre 1982 et 2021. Jusqu'aux années 1980, l'urbanisation s'était en effet développée le long de la vallée de la Marne avec le pôle historique de la ville de Lagny-sur-Marne, relié à Paris par une ligne de chemin de fer. Certains villages, situés en lisière de forêt, héritaient des opérations de défrichement de l'époque médiévale (Villeneuve-le-comte, Villeneuve-Saint-Denis) et les quelques bourgs qui s'égrénaient sur le plateau (Jossigny, Bussy, Serris) s'organisaient principalement autour de l'activité agricole (Ferme du Génitoy à Bussy-Saint-Georges, Fermes de Magny-le-Hongre etc.).

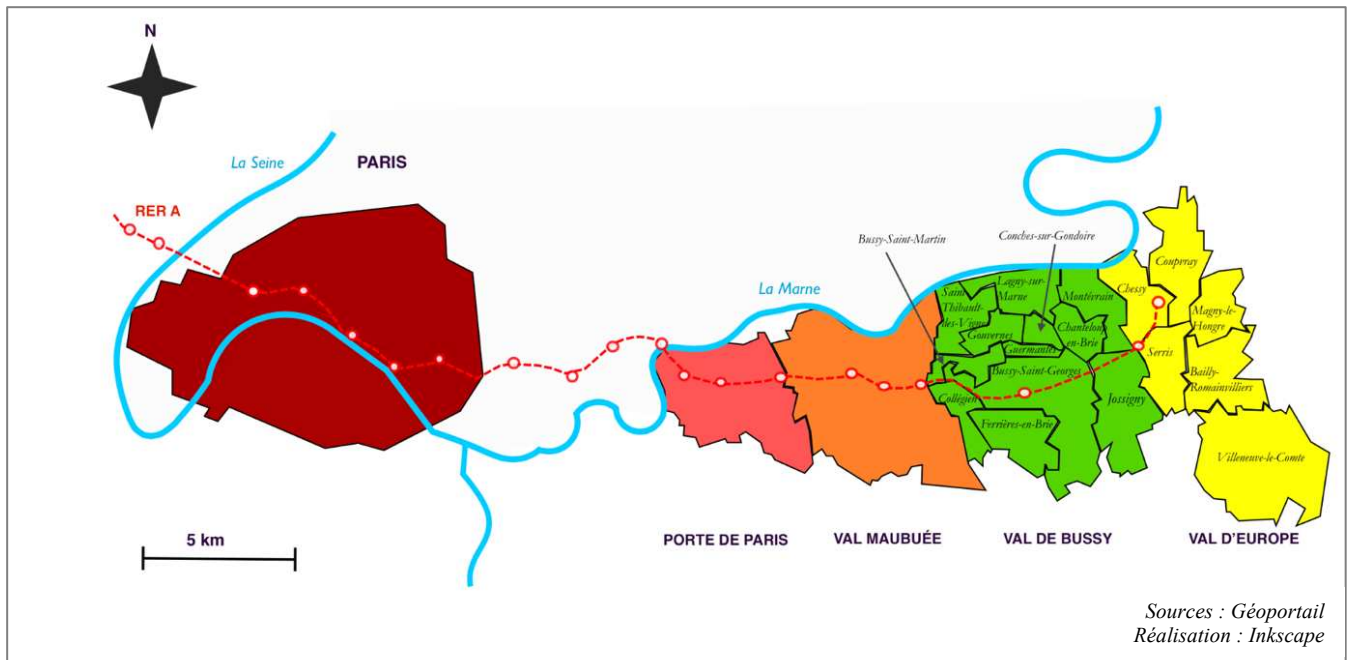


Figure 12 : Schéma des différents secteurs de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (M. Jussaume, 2020)

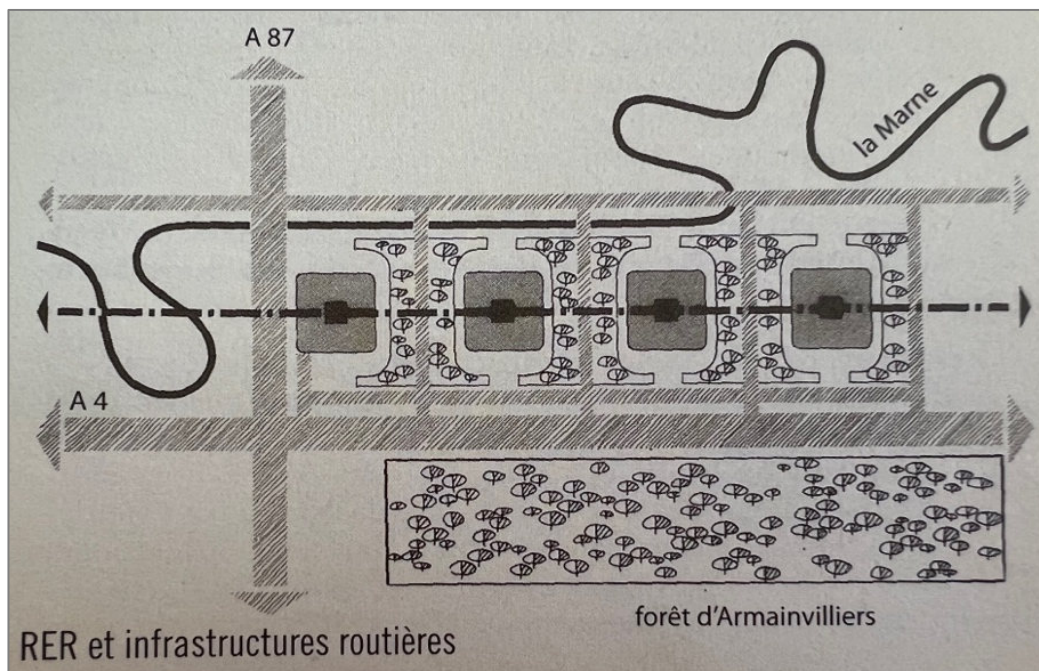
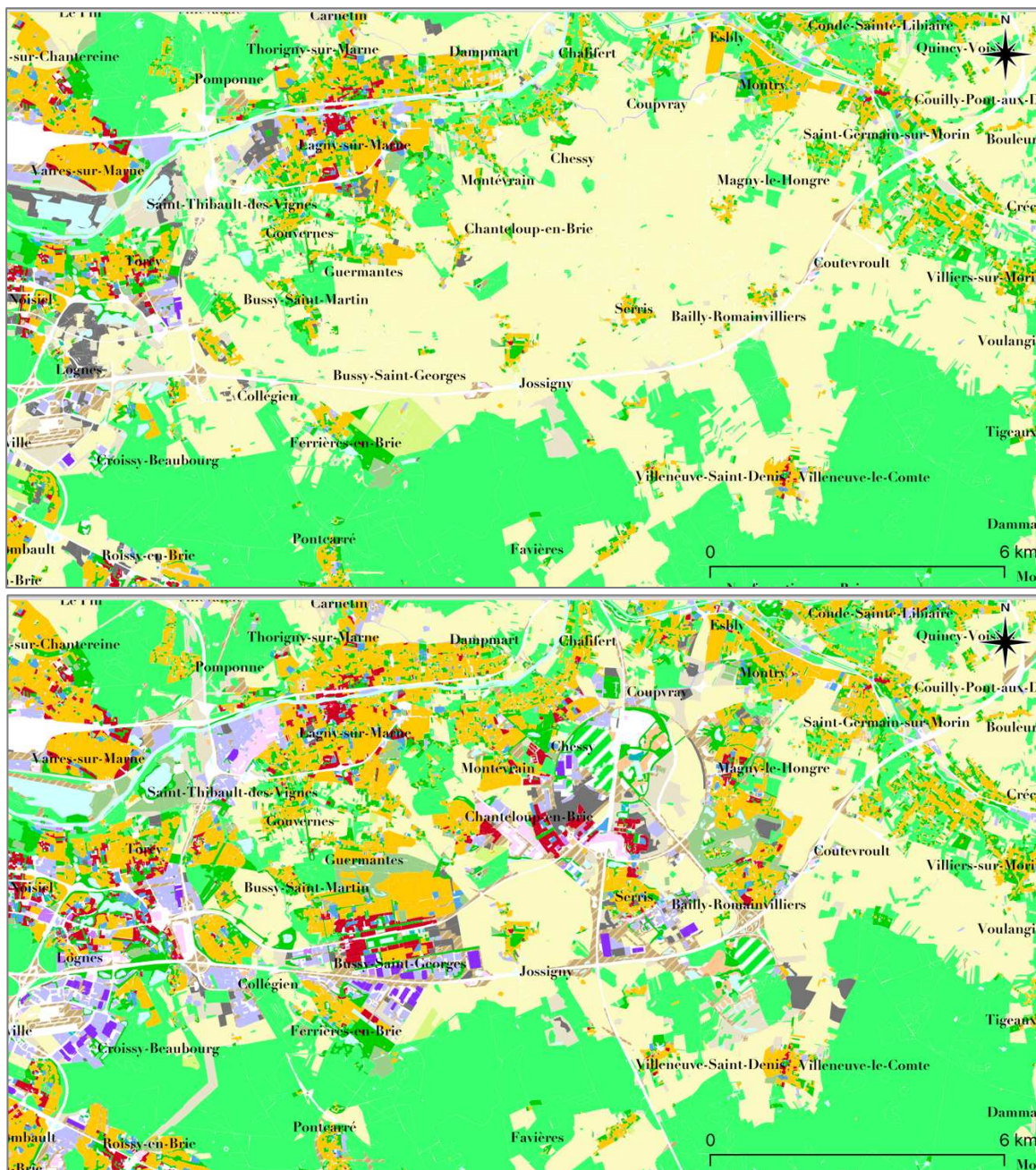


Figure 13: L'urbanisation linéaire discontinue de Marne-la-Vallée (Cahiers IAURP, n°21, 1970)



Réalisation QGIS M. Jussaume, 2023 (Sources : Institut Paris région)

Figure 14: L'évolution du mode d'occupation des sols de Marne-la-Vallée de 1982-2021

À partir de 1976, le tracé de l'autoroute A4 renforce l'accessibilité du territoire mais introduit aussi une fracture qui remet en cause les liens historiques entre certaines communes. Les communes de Ferrières-en-Brie et Bussy-Saint-Georges⁶⁷, qui fonctionnaient en synergie, sont par exemple séparées et rattachées par la suite à des unités administratives différentes. Le développement de l'usage de l'automobile individuelle crée également de nouveaux itinéraires préférentiels qui génèrent des proximités spatiales autrefois ignorées. C'est notamment le cas pour la rocade de Disney (Boulevard du Grand Fossé et Boulevard de l'Europe) qui relie désormais les communes de Serris, Bailly-Romainvilliers, Magny-le-Hongre et Chessy. D'autres induisent au contraire un effet tunnel et certains lieux sont mis à l'écart de la fréquentation. C'est le cas pour certains hameaux qui connaissent une forme d'exclusion des nouveaux plans d'aménagement ou une dévitalisation avec la fermeture progressive de leurs commerces. La création de ces fractures territoriales est particulièrement visible pour la commune de Bailly-Romainvilliers. Initialement, il y existait deux centralités organisées autour des hameaux de Romainvilliers et de Bailly. Ce dernier est aujourd'hui excentré par rapport au centre d'animation qui s'est développé à Romainvilliers avec les constructions les plus récentes. La photo de la figure 15 montre ainsi comment l'aménagement a exclu le centre historique qui se trouve complètement isolé par la coupure urbaine de l'avenue Paul Séramy. L'accès s'effectue par un passage souterrain et une route en impasse, la rue Poncelet peu accessible et peu visible. Les maisons ont été murées et la zone n'est pas desservie par les services. C'est pourtant sur cette frange de territoire que se situent les vestiges les plus anciens de l'implantation avec l'Église du bourg et la ferme du Donjon.



Figure 15: L'isolement du Hameau de Bailly (Plans, photo aérienne 2017)

⁶⁷ Le rattachement récent de Ferrières-en-Brie et Pointcarré à l'agglomération de Marne-et-Gondoire s'inscrit comme une correction de cette fracture territoriale héritée.

Sénart : canevas d'une ville nouvelle confisquée

Comme Marne-la-Vallée, l'opération d'intérêt national de Sénart hérite du programme des villes nouvelles. Parmi les cinq sites identifiés en Ile-de-France, Sénart est l'un des plus éloignés de la capitale. Le projet a changé plusieurs fois de nom, comme en atteste l'extrait des archives de la mairie de Moissy-Cramayel de la figure 17. Baptisée ville nouvelle de Tigery-Lieusaint puis renommée ville nouvelle de Melun-Sénart, la ville nouvelle reprend finalement le nom de la forêt limitrophe en 1992. La carte de la figure 18 et les extraits du mode d'occupation des sols en figure 19 montrent que l'opération d'intérêt national de Sénart se situe à l'est de la vallée de la Seine, à près de 40 kilomètres du centre parisien. À l'est, le territoire de l'EPA Sénart s'ouvre sur les espaces agricoles de la Brie tandis qu'il est borné à l'ouest par deux massifs forestiers : la forêt domaniale de Sénart au nord et la forêt régionale de Rougeau au sud. Le territoire est aujourd'hui quadrillé par les infrastructures, visibles sur la figure 18. La majorité des axes de transports relie Melun à Paris (ligne de chemin de fer transformée en ligne RER D, ancienne route de Paris devenue D306) mais certains contournent également la région parisienne et connectent Sénart avec d'autres territoires de grande couronne (Autoroute A5, accès à la Francilienne à Lieusaint).

Si Sénart semblait être initialement le pendant seine-et-marnais de la ville nouvelle d'Évry, son déploiement s'effectue en réalité dans le prolongement de l'aire d'influence de la préfecture de Melun. Plus qu'un centre de développement autonome, Sénart est donc pensé dans une « perspective polycentrique privilégiant des greffes urbaines venant progressivement grossir les bourgs et les villages historiques » (EPA Sénart, 2020, p12) autour de l'agglomération melunaise existante, alors que la ville préfecture va se désolidariser du projet en 1983. La photo en figure 16 représente ainsi une vue aérienne d'un lotissement pavillonnaire qui se développe en périphérie de la commune de Nandy. Après plusieurs modifications de périmètre, l'OIN Sénart regroupe aujourd'hui dix communes situées entre le département de Seine-et-Marne et l'Essonne (Cesson, Combs-la-Ville, Lieusaint, Moissy-Cramayel, Nandy, Réau, Savigny-le-Temple, Vert-Saint-Denis, Tigery et Saint-Pierre-du-Perray). C'est l'une des opérations d'intérêt national les plus importantes en termes de superficie avec près de 12 000 hectares, ce qui correspond à la superficie de Paris et du Bois de Boulogne réunis (site officiel EPA Sénart). Depuis 2016, le territoire de l'EPA Sénart, en bleue sur la figure 18, a rejoint celui de l'agglomération de Grand Paris Sud, en gris sur la figure 18, qui réunit à présent 23 communes après la fusion de quatre intercommunalités.



Figure 16: Le Pavillon royal à Nandy Sud (EPA Sénart, 2020, p12)

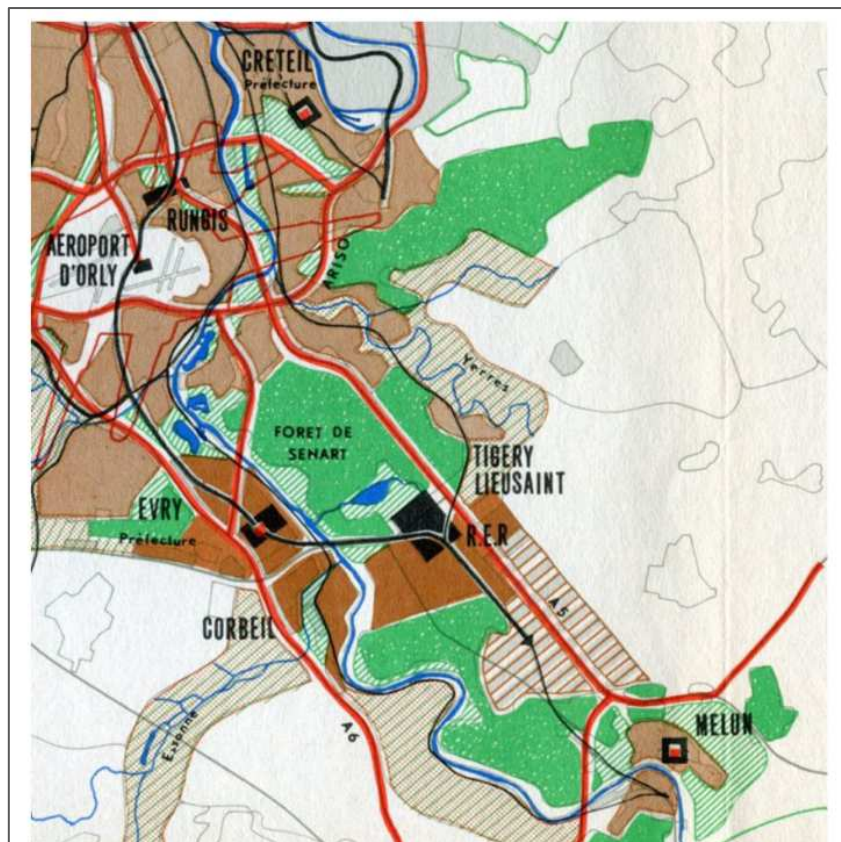


Figure 17: Ville nouvelle de Tigery-Lieusaint dans un extrait du SDAURP de 1965 (Groupe des archivistes de Sénart, 2014, p15)

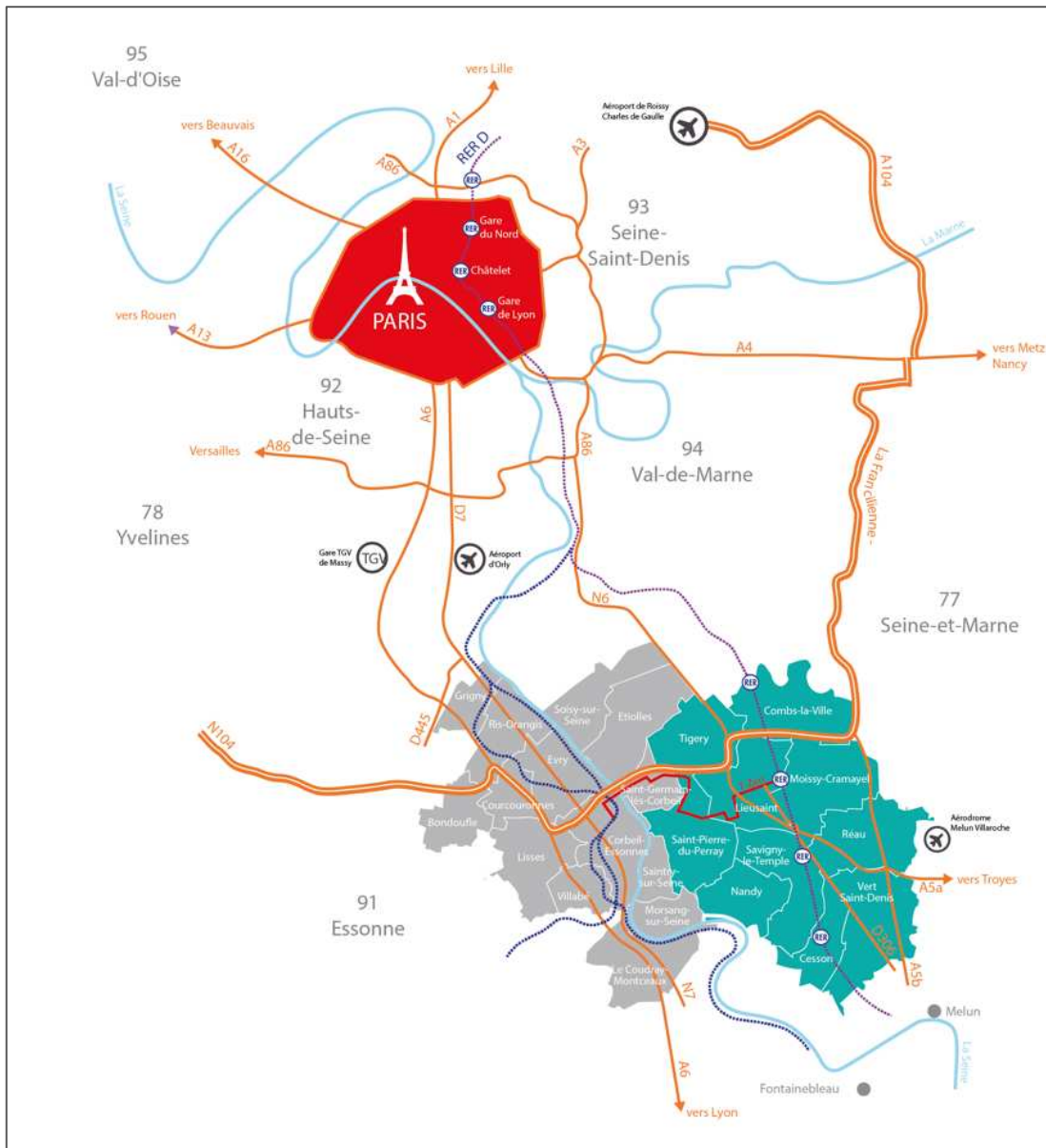
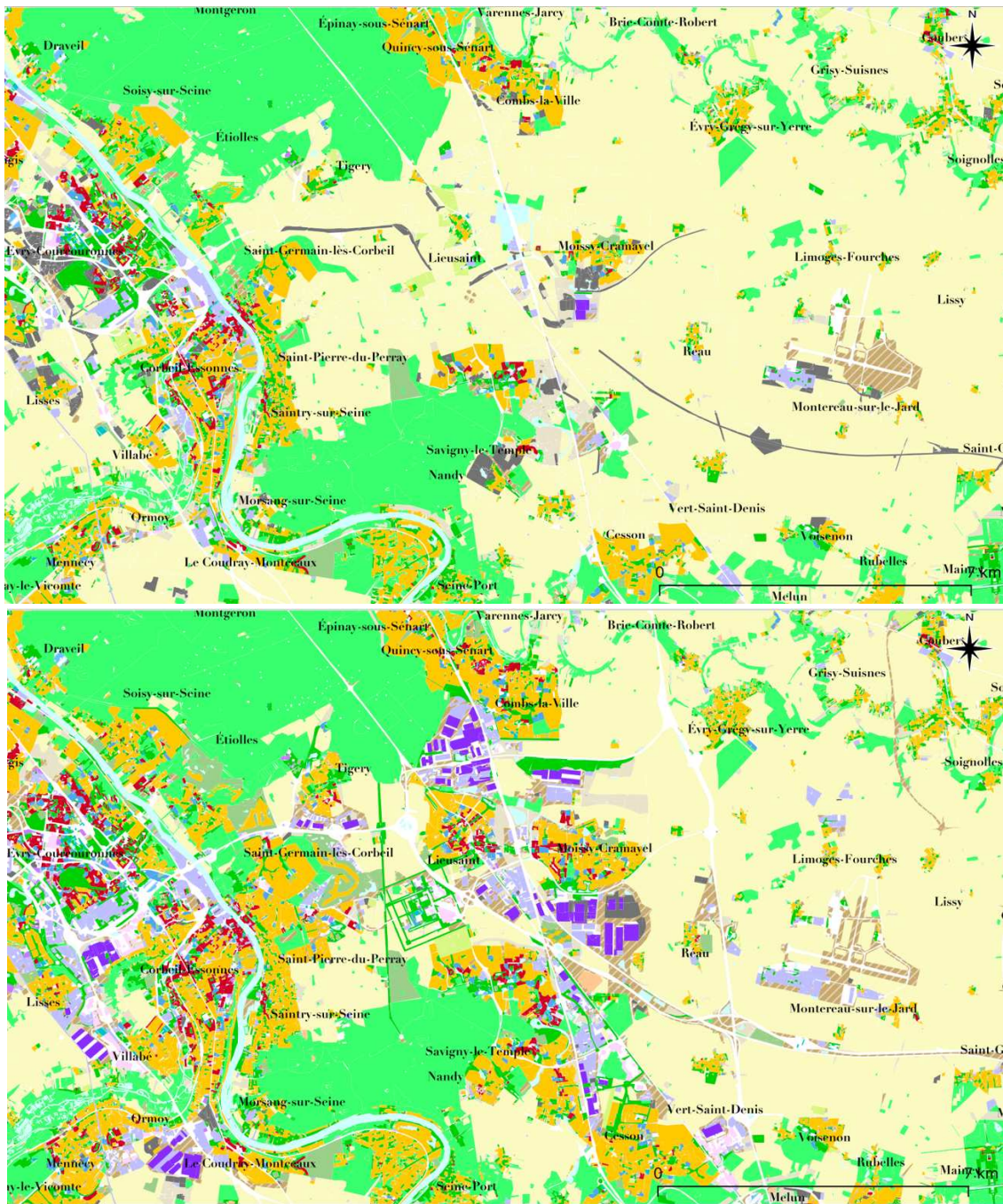


Figure 18: Localisation de l’OIN Sénart et ses infrastructures structurantes (Site officiel EPA Sénart, consulté le 6 décembre 2023)



Réalisation QGIS M. Jussaume, 2023 (Sources : Institut Paris région)



Figure 19 L'évolution du mode d'occupation des sols de Sénart de 1982-2021

Paris-Saclay : la relance du développement du plateau agricole

Parmi les différents terrains d'étude, l'OIN Paris-Saclay est celle qui a été créée le plus récemment et qui se trouve le plus près de Paris. La figure 21, révèle en effet que le projet est situé à une vingtaine de kilomètres au sud-ouest de la capitale, sur le plateau de Saclay. L'évolution du mode d'occupation des sols en figure 22 montre que le plateau agricole est ceinturé par des pôles urbains (Massy-Palaiseau, Versailles et Saint-Quentin-en-Yvelines) et délimité par des vallées boisées (de la Bièvre, de l'Yvette et de la Mérantaise). L'aménagement du plateau de Saclay était initialement prévu dans la continuité de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines. L'image d'archive, en figure 20, représente ainsi une extension de l'urbanisation qui recouvrait intégralement le plateau agricole. Ce projet d'urbanisation fut néanmoins reporté dans les années 1970, avant d'être relancé dans les années 2010. Aujourd'hui, l'OIN Paris-Saclay s'étend sur 27 communes, à cheval sur trois intercommunalités (Communautés d'agglomération de Versailles-Grand-Parc, Paris-Saclay et de Saint-Quentin-en-Yvelines), réparties entre les départements de l'Essonne et des Yvelines. Le périmètre d'intervention de l'EPA Saclay, initialement étendu sur 49 communes, comprend aujourd'hui 27 communes sur une surface de 7 700 hectares.

Historiquement, la différence de dénivelé (plus de 100 mètres) qui sépare les vallées des hauteurs du plateau a créé des fractures territoriales. L'agriculture est une activité présente sur le plateau depuis le Moyen Âge, mais le potentiel agronomique du territoire a été révélé sous le règne de Louis XIV avec la mise en place d'un système de drainage. Cet ouvrage hydraulique était pensé au XVII^e siècle pour alimenter les fontaines des jardins du château de Versailles mais a permis de considérablement améliorer les rendements des terres agricoles. Il fonctionne grâce à un réseau de fossés d'écoulement et de bassins de rétention (L'Étang Vieux et l'Étang Neuf). La figure 22 montre que l'urbanisation s'est principalement développée en fond de vallées laissant le plateau occupé par quelques bourgs agricoles (Saclay, Villiers-le-Bâcle, Saint Aubin). La proximité du centre parisien est lisible par l'enchevêtrement d'infrastructures de réseaux (autoroutes A86 et A10, lignes RER B et C, Gare TGV de Massy) et de voiries secondaires (N118, D36, D444) visible sur la figure 21. Si les vallées sont relativement bien desservies, le plateau de Saclay est, quant à lui, longtemps resté une enclave contournée et peu connectée. Pour le moment, le territoire demeure en bout de réseau et seules les lignes de bus secondaires permettent des liaisons avec les points d'intermodalité des vallées. Le plateau est ainsi confronté à la congestion des voies routières⁶⁸ en raison de l'intensité du trafic (notamment sur l'axe nord-sud de la N118 et la montée sur le plateau de la RD36) dont les effets sont accentués par les travaux sur le réseau existant.

⁶⁸ Le transport en voiture individuelle représente ainsi une importante part modale : entre 75 et 80 % (Site officiel EPA PS, consulté le 2 septembre 2019).



Figure 20: Projet du Plateau de Saclay (Archives EPA Paris-Saclay, Revue Paris match, années 1960 non datée)

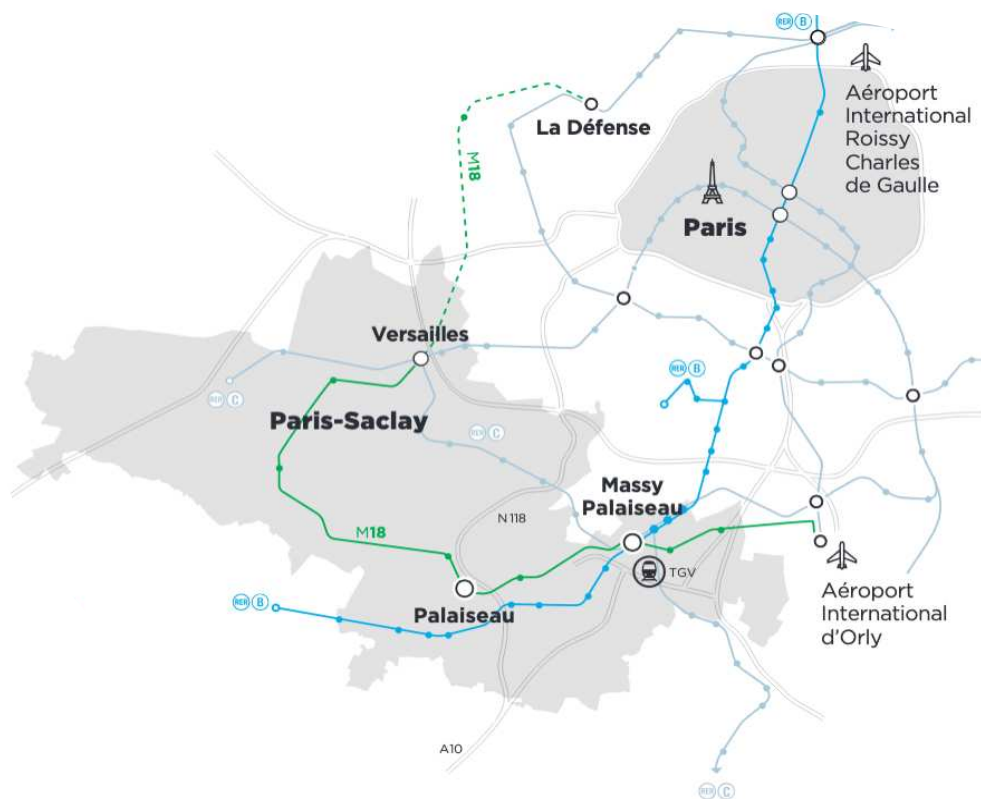
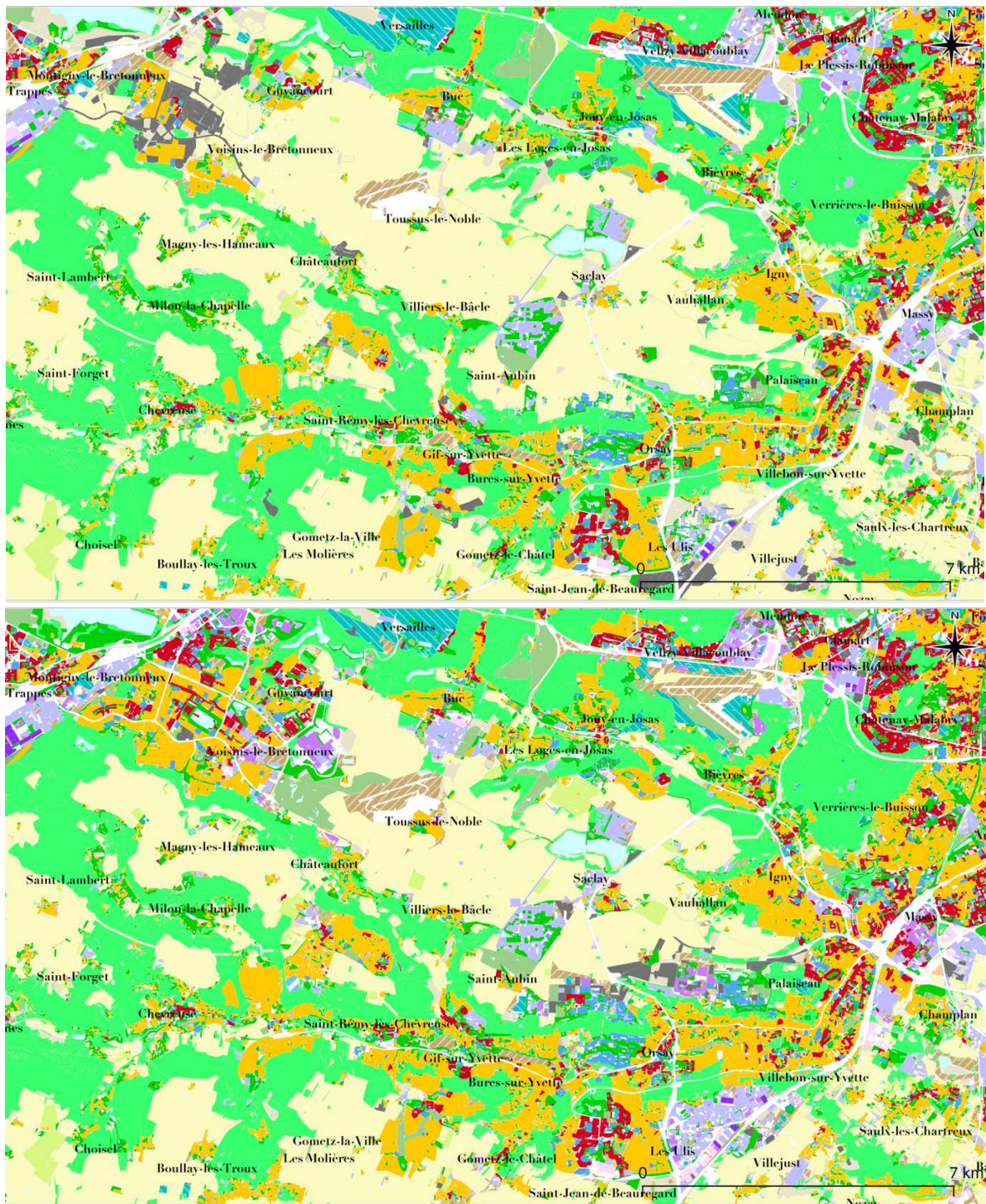


Figure 21: Le projet Paris-Saclay et ses infrastructures structurantes (EPA Paris-Saclay, consulté le 6 décembre 2023)



Réalisation QGIS M. Jussaume, 2023 (Sources : Institut Paris région)



Figure 22: L'évolution du mode d'occupation des sols de Saclay de 1982-2021

3.2.2. Analyse paysagère des espaces NAF résiduels

Des espaces agraires marqués par les grandes cultures céréalières

Jusqu'à la seconde moitié du XXe siècle, l'agriculture francilienne était diversifiée et constituait encore un bassin nourricier structurant de la région métropolitaine (Bognon, Marty, 2015). Des activités d'élevage et d'arboriculture étaient historiquement implantées dans les fonds de vallées, tandis qu'une agriculture maraîchère occupait les espaces de lisière urbaine aux portes de Paris. Sur le terrain de Saclay, l'arrivée du chemin de fer en 1846 permet par exemple le développement d'une activité maraîchère de production de fraises dans la vallée de la Bièvre. Les plateaux agricoles, quant à eux, accueillait déjà principalement des exploitations de grandes cultures. Après la seconde guerre mondiale, une orientation vers la production de céréales et d'oléo protéagineux (blé, orge, colza, betterave) se confirme et permet la mise en place de nombreuses industries de transformation, à l'image de la distillerie d'alcool de betterave et de la féculerie à Saclay ou de la sucrerie Béghin-Say de Lieusaint près de Sénart. Les quatre terrains d'étude sont donc marqués par un paysage agricole de grandes cultures caractéristique des espaces ruraux franciliens (figure 23 et 24). En 2020, sur les 4 425 exploitations agricoles franciliennes, 79 % étaient effectivement spécialisées en grandes cultures (Agreste, 2021). Les photos des figures 22, 23 et 24 montrent ainsi la proximité des quatre opérations d'intérêt national avec ces paysages de grandes cultures.

La qualité des terres des plateaux de la Brie et de Saclay est un sujet qui est revenu régulièrement au cours des entretiens. Le potentiel ou la qualité d'un sol agricole sont pourtant des notions difficiles à mesurer : les exploitants sont réticents aux études pédologiques et les techniciens rappellent l'importance de la contextualisation et du choix des types de production dans l'appréciation d'une terre agricole⁶⁹, qui peut aussi simplement constituer une forme de patrimoine de par sa rareté⁷⁰. Les terres des plateaux agricoles de la Brie et de Saclay sont néanmoins réputées pour leurs rendements céréaliers supérieurs aux moyennes nationale et européenne. Le plateau de Saclay se distingue par exemple par des rendements céréaliers de 85 à 95 quintaux/hectares en moyenne (avec des pics à 100 quintaux/hectares pour le blé) supérieurs aux moyennes nationales (74 quintaux/hectares) ou européenne (56 quintaux/hectares). La fertilité du plateau de Saclay s'explique par l'alternance d'une couche d'argile à meulière qui favorise la rétention d'eau en surface. Au-dessus, une couche de limon, composée de silice et de carbonate de calcium, permet aux racines de s'enfoncer facilement et constitue une réserve particulièrement fertile en nutriments. Cette spécificité permet de maintenir des cultures céréalières sans irrigation, même en période de sécheresse.

Malgré cette réputation, les espaces agricoles ont souvent manqué de considération dans l'aménagement des opérations d'intérêt national. L'évolution du mode d'occupation des sols depuis les années 1980, présentée dans les figures précédentes, révèle ainsi que l'urbanisation des grands projets étatiques s'est majoritairement déployée sur les espaces agricoles, en lisière des espaces forestiers. Encore aujourd'hui, les espaces agricoles « où tout est plat »⁷¹ sont souvent mentionnés dans les discours des aménageurs comme un élément paysager monotone. L'implantation des

⁶⁹ Entretien Écologue. Département Environnement Urbain et Rural, Institut Paris Région. Novembre 2021.

⁷⁰ Entretien Direction Générale. Autorité Environnementale, octobre 2021.

⁷¹ Entretien Direction générale Aménagement et prospective EPA Sénart. Sénart, février 2022

opérations d'intérêt national contraste en effet avec l'horizon plat des champs céréaliers. À Sénart, l'EPA Sénart revendique ainsi la plus-value paysagère des aménagements de l'opération d'intérêt national, notamment les merlons de terres excavées qui, selon lui, dynamisent l'horizon en introduisant du vallonnement : « Le réemploi sur site des terres excavées, démarche pionnière d'économie circulaire, a permis l'édification de merlons plantés qui structurent les vues du grand paysage » (EPA Sénart, 2020, p13). La figure 26 représente les merlons plantés qui sont mis en place aux abords du parc logistique de l'A5. On retrouve également, dans une moindre mesure, ces merlons à Marne-la-Vallée. Sur les sites les plus anciens, les merlons et les haies dissimulent notamment les entrepôts des zones d'activités logistiques, comme en atteste le paysage de la figure 27.

Malgré ces similitudes, les caractéristiques spatiales des espaces agricoles résiduels varient en fonction des opérations d'intérêt national. Les territoires du Val de Bussy et du Val d'Europe présentent un profil d'urbanisation en long, structuré autour des quartiers de gare et des pôles touristiques (parc Disney, centre commercial Val d'Europe). Les espaces agricoles ont majoritairement été artificialisées au sein du territoire mais il existe des espaces agricoles résiduels comme à Jossigny (figure 24) ou dans la vallée de la Gondoire. Le projet de Sénart est celui qui présente le plus de réserves foncières agricoles non urbanisées, reliquats d'un développement fragmenté en mosaïque qui a longtemps cherché sa vocation. L'opération du Paris-Saclay présente de son côté le territoire agricole le plus structuré. Mais ce dernier reste menacé par un émiettement au niveau des lisières urbaines des projets qui se développent sur le pourtour du plateau de Saclay.



Figure 23: Vue d'un champ agricole sur fond du parc Disneyland (Maxime Lerolle/Reporterre, 2018)



Figure 24: Vue du Val d'Europe depuis la rue de Meaux à Jossigny (M. Jussaume, 2017)



Figure 25: Épandage sur l'exploitation de la Martinière sur le plateau de Saclay (M. Jussaume, 2019)



Figure 26: Mise en place de merlons plantés dans le parc de l'A5 de l'OIN Sénart (EPA Sénart 2020, p30)



Figure 27: Les merlons et les haies autour des entrepôts à Bussy-Saint-Georges à Marne-la-Vallée (M. Jussaume, 2023)

Des espaces naturels et forestiers maintenus aux abords des vallées

Comme souligné précédemment, les quatre opérations sont installées aux abords de plusieurs espaces forestiers, que ce soient des petits bois locaux ou des massifs plus étendus. Aux prémices des projets, les grands massifs forestiers ont pu participer à encadrer le périmètre des opérations d'intérêt national. D'une certaine façon, ils marquent encore aujourd'hui une forme de frontière entre les zones urbanisées et l'arrière-pays plus rural. Les planches du mode d'occupation des sols de 2021, présentées dans les figures 13, 18 et 21, révèlent en effet que le foncier des espaces forestiers a davantage été conservé par rapport aux espaces agricoles. On remarque néanmoins que malgré leur permanence, la trame des espaces forestiers est marquée par plusieurs ruptures fonctionnelles. Ces ruptures peuvent être le fait d'isolement au sein d'un tissu de plus en plus urbanisé. C'est notamment le cas pour Marne-la-Vallée (figure 14) où les petits bois locaux sont de plus en plus encerclés par l'urbanisation, pour la vallée de Gif-sur-Yvette à Saclay (figure 22) ou encore pour la forêt de Nandy au sud de Sénart (figure 19). La création de nouvelles infrastructures de transports a également pu introduire des fractures territoriales et réduire les échanges entre les différents milieux. La mise en place de l'autoroute A4 à Marne-la-Vallée (figure 14) sépare ainsi les forêts de Ferrières et de Crécy du bassin de la vallée de la Marne. Plusieurs projets urbains (lotissement, zone d'activités, centre touristique etc.) en lisière des forêts ont aussi pu rendre nécessaire des défrichements.

La place des espaces naturels est, quant à elle, plus difficile à apprécier. Certaines archives et les relevés des associations locales insistent sur la présence de zones humides, de mares, de petits bosquets qui constituent des points de biodiversité (Phan, 2008) et qui ont pu être endommagés par l'extension de l'urbanisation. Plusieurs vallées qui bornent les opérations d'intérêt national ont fait l'objet de protection (Vallée de la Gondoire, Vallée de la Bièvre etc.) et des travaux de réhabilitation de zones humides ont pu être réfléchis par des acteurs locaux (collectivités, syndicats d'assainissements etc.). Dans les projets des opérations d'intérêt national, la programmation s'est néanmoins principalement concentrée sur le développement des parcs urbains et la mise en place d'aménagement autour des structures hydrauliques. On remarque ainsi une certaine continuité entre l'aménagement des premiers bassins artificiels, construits à Sénart dans les années 1970 (figure 28), et ceux mis en place plus récemment à Marne-la-Vallée (figure 29 et 30). Les aménagements des établissements publics se concentrent principalement sur le développement des circulations douces, le long des cours d'eau ou en lisière des espaces boisés. La figure 31, présente ainsi une des voies cyclables du réseau de liaisons douces mis en place le long des rigoles à Saclay et la figure 32 le chemin créé à proximité du projet du Moulon. On remarque également le recours fréquent dans les communications des établissements publics de photographies qui mettent en scène des cygnes sur les étendues d'eau (figure 33) comme s'ils symbolisaient à eux seuls la présence de la nature en ville.



Figure 28: Étang de la Grange dans un lotissement à Savigny-le-Temple en 1978 (SAN Sénart, Services Archives et mémoire)



Figure 29: Étang de la mare houleuse à Magny-le-Hongre (Site officiel le pêcheur de PLV, consulté le 6 décembre 2023)



Figure 30: Étang dormeur du Val à Bussy-saint-Georges (Site officiel le pêcheur de PLV, consulté le 6 décembre 2023)



Figure 31: Rigole de Corbeville (site officiel EPA Paris-Saclay)



Figure 32: Chemin du Moulon à Gif-sur-Yvette (site officiel EPA Paris-Saclay)



Figure 33 : Cygne sur un étang de la forêt de la Minière à Guyancourt (site officiel EPA Paris-Saclay) et dans un communiqué de presse de EPA Marne (site officiel, EPA Marne)

3.3. Les spécificités des terrains d'étude

Malgré leur dispositif réglementaire commun ainsi que leur volonté affichée d'assurer une mixité dans leurs projets, les opérations d'intérêt national présentent des feuilles de route et des chronologies opératoires différentes qui leur confèrent des spécificités : pôle résidentiel et d'activités au Val de Bussy, pôle tertiaire et touristique à Val d'Europe, pôle logistique à Sénart et pôle scientifique et universitaire à Saclay.

3.3.1. Marne-la-vallée : Le Val de Bussy et le Val d'Europe

La ville nouvelle de Marne-la-Vallée a connu une trajectoire opérationnelle segmentée en plusieurs phases. Même si la création de l'établissement public d'aménagement EPA Marne date de 1972, l'OIN du secteur III du Val de Bussy n'est créée qu'en 1985 et c'est seulement en 1987 que la signature de la convention Disney impulse l'aménagement du dernier secteur du Val d'Europe. Dans les années 1980, son développement semblait en effet compromis, au profit du quartier d'affaire des Portes de Paris et du pôle urbain du Val Maubuée (Orillard, 2012, p199).

Le Val de Bussy, un nuancier pavillonnaire au milieu de la plaine de la Brie

L'ouvrage coordonné par Clément Orillard et Antoine Picon, *Marne-la-vallée : De la ville nouvelle à la ville durable*, revient sur la chronologie de l'aménagement du Val de Bussy et du Val d'Europe jusqu'en 2012 (Orillard, Picon 2012). Laurent Coudroy de Lille y qualifie notamment l'urbanisation du secteur III de Val de Bussy comme la « drôle de guerre de l'EPA Marne » (Coudroy de Lille, 2012, p128) en raison des indécisions qui ont longtemps marqué l'aménagement de la zone. Si la commune de Bussy-Saint-Georges est aujourd'hui connue pour son endettement, dû à la rapidité de son processus d'urbanisation après 1990, son devenir est longtemps resté ballotté au gré des retards de développement et des dissensions avec les élus locaux. Laurent Coudroy de Lille rappelle ainsi qu'en 1982, les communes du secteur III accueilleraient seulement 6 000 habitants contre les 120 000 projetés initialement. Les schémas directeurs des années 1970 avaient été abandonnés et les perspectives de développement revues à la baisse. Aucun équipement structurant n'est finalement prévu sur le secteur (le pôle universitaire est implanté dans le secteur II avec la cité Descartes et le grand hôpital de l'Est Francilien sera finalement développé dans le secteur IV de Val d'Europe). Hormis l'aménagement de la Grande Place du centre urbain, avec les alignements d'arcades et des statues colossales de l'architecte Manolo Nuñez Yanowsky présentés en figure 34, le développement prend initialement le parti d'un tissu pavillonnaire néo-briard. La figure 35 montre bien l'organisation en impasse et le schéma en raquette des zones pavillonnaires.



Figure 34: Les statues de la Grande Place à Bussy Saint Georges (Site Tripadvisor de la commune, consulté le 7 décembre 2023)



Figure 35: Lotissement en impasse et en raquette (IAU,2007)

L'aménagement du secteur prévoit également une mixité fonctionnelle, avec la mise en place de zones d'activités le long de l'autoroute A4. Le profil de la commune reste pourtant longtemps marqué par la prédominance de ses quartiers résidentiels de faible densité. On retrouve ici l'idée d'une « ville parc à la tonalité semi-rurale composée d'ensemble de faible densité qui comporteront 50 % de maisons individuelles » (Chatin citée par Coudroy de Lille, 2012, p 129) présentée par Catherine Chatin en 1975. La figure 36 représente le plan interactif des projets en cours au sein de l'EPA Marne. La carte montre ainsi que les premières zones pavillonnaires sont localisées au nord de l'autoroute avec la ZAC du Génitoy Nord et la ZAC des Cent Arpens. La gare du RER A est mise en service après l'arrivée des premiers habitants mais permet, à partir de 1992, le développement des logements collectifs au niveau de la ZAC du Centre-Ville. Les opérations les plus récentes concernent des zones d'activités et d'entrepôts logistiques, de part et d'autre de l'autoroute A4 (ZAC Léonard de Vinci, ZAC de Bussy Sud, ZAC du Parc du Bel Air, ZAC de la Rucherie etc.). À Bussy-Saint-Georges, comme dans d'autres zones du secteur IV de Val d'Europe, la commune présente un profil à deux visages où les zones de bâti moderne ont été organisées en ignorant les parties plus anciennes du bourg initial. Le vieux Bussy, localisé dans la figure 38, était en effet plus excentré. L'aménagement s'est organisé autour de la centralité de la gare de RER A et du parc du Génitoy qui se situe dans son prolongement (figure 37).



Figure 36: Les projets en cours (en vert) de l'OIN du Val de Bussy (EPA Marne, 2023)



Figure 37: Vue aérienne du parc du Genitoy (EPA Marne, 2023)



Figure 38 : Emplacement de l'ancien centre bourg du vieux Bussy (Plan, 2021, Phan 2008)

Le développement du secteur III du Val de Bussy se concentre sur le territoire d'une seule commune : Bussy-Saint-Georges. Initialement, les variations topographiques des vallées de la Gondoire et de la Brosse avaient en effet justifié l'implantation des infrastructures de la ville nouvelle sur le plateau agricole. La crainte de voir se développer une nébuleuse urbaine dans les territoires limitrophes conduit les élus locaux des autres communes à refuser d'intégrer le projet d'opération d'intérêt national. Pour conserver le périmètre initial du projet, une agglomération nouvelle est créée en 1985 et entraîne un redécoupage des limites communales adjacentes. L'opération d'intérêt national se recentre sur la commune de Bussy-Saint-Georges qui bénéficie donc d'une extension de son territoire comme en atteste l'encadré 10 :

Encadré 10: Extrait PLU Bussy-Saint-Georges

« Son périmètre d'urbanisation d'opération d'intérêt national s'est fait par l'adjonction à la commune d'origine de portions de territoire « cédées » par les communes limitrophes. La définition de ce périmètre d'urbanisation a conduit à une augmentation de la superficie du territoire communal de 189,5 hectares. Ces emprises foncières appartenaient aux communes de Bussy-Saint-Martin, Collégien et Ferrières-en-Brie. »
Sources : PLU Bussy-Saint-Georges

En effet, hormis Bussy-Saint-Georges où s'implante le développement du projet étatique, toutes les communes qui devaient initialement faire partie de l'OIN du Val de Bussy refusent de constituer un Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN). Les élus de l'époque, les maires de Bussy-Saint-Martin, Ferrières, Collégien et Jossigny, préfèrent faire sécession et sortent du périmètre de l'opération d'intérêt national en renonçant à une partie de leur foncier concernés par le projet. Cette négociation et la vente des terrains leur permettent de conserver un statut de droit commun sur le périmètre communal restant : « Les autres communes ont eu tellement peur qu'elles ont préféré perdre du territoire. C'est pour cela que Bussy est aussi étalée »⁷². Pendant plusieurs décennies, le territoire du Val de Bussy est donc marqué par une fragmentation administrative. Historiquement liées à Bussy-Saint-Georges, les communes de Pontcarré et de Ferrières-en-Brie au sud de la commune sont rattachées à la communauté de communes du Val Briard. Les communes sécessionnistes en 1985 se rapprochent quant à elles de la vallée de la Marne, et forment la communauté d'agglomération de Marne-et-Gondoire. C'est seulement en 2014 que s'opère une réorganisation des périmètres intercommunaux avec une réintégration de la commune de Bussy-Saint-Georges dans la communauté d'agglomération Marne-et-Gondoire puis de Ferrières-en-Brie et Pontcarré en 2017. Cette réorganisation du territoire n'est pas anodine car le développement de la commune de Bussy-Saint-Georges demeure rythmé par les chantiers de l'opération d'intérêt national alors que, depuis les années 2000, l'agglomération Marne-et-Gondoire met en œuvre une politique active de préservation des espaces NAF. Ce positionnement prend la suite des mobilisations environnementales qui avaient donné lieu au classement de la vallée de la Gondoire et de la Brosse en 1990. De ce fait, le paysage de l'OIN du Val de Bussy est marqué par un effet frontière entre les zones résidentielles (figure 40), les projets de développement qui font face au maintien de la plaine agricole du bourg de Jossigny à l'est (figure 41) et la lisière de la vallée de la Gondoire au nord à Guermantes et Bussy-Saint-Martin (figure 39).

⁷² Entretien Directeur de cabinet du Président de Val d'Europe agglomération. Juin 2016



Figure 39: La vallée de la Gondoire à Bussy-Saint-Martin (Site Seine-et-Marne Vivre en Grand, 2023)



Figure 40: Lotissement en raquette de la rue Auguste Renoir à Bussy-Saint-Georges (Google Street view, octobre 2022)



Figure 41: La lisière du front urbain de Bussy depuis la ferme de Courberonne à Jossigny (M. Jussaume, 2023)

Disney, au secours du développement du secteur IV du Val d'Europe

Le secteur IV du Val d'Europe devait initialement accueillir le centre urbain des Portes de la Brie, sur le modèle du centre de Noisy-le-Grand, situé dans le secteur I. L'aménagement est longtemps mis en attente, avant de finalement s'orienter vers la création d'un pôle tertiaire et touristique impulsé par l'installation de deux équipements d'envergure : le parc à thème Disneyland en 1992 et le centre commercial du Val d'Europe en 2000 présenté en figure 42.



Figure 42: Le pôle touristique de Val d'Europe et Disney (EPA Marne)

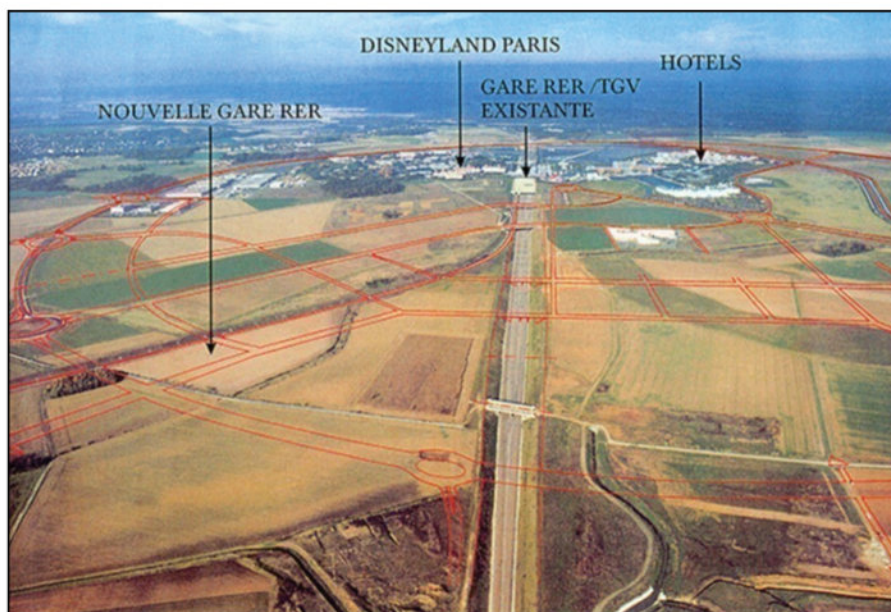


Figure 43: Site initial du futur centre urbain de Serris et Chessy aux abords de Disney (EPA France, 1992)

Le secteur IV est alors doté d'un budget dédié, de sa propre opération d'intérêt national et d'un établissement public spécifique l'EPA France, même si les services techniques sont partagés avec l'EPA Marne. Si aujourd'hui l'ensemble du territoire est presque intégralement maillé par les périmètres des zones d'aménagement concerté, c'est bien la signature du partenariat avec l'entreprise américaine The World Disney Company qui relance le développement de cette dernière zone de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. La convention, parfois décrite comme un « pacte faustien par lequel la puissance publique se vend aux logiques néolibérales » (Chabard, 2012, p169) désigne en 1987 l'entreprise Disney comme le développeur prioritaire du secteur du Val d'Europe. Pour Chabard, « l'histoire en partie fantasmée du Val d'Europe s'écrit alors comme celle de l'inscription forcée, sur la page blanche d'un tranquille plateau agricole de la Brie, d'une forme urbaine exogène voire exotique, relevant des intérêts outre atlantique » (Chabard, 2012, p168). La photographie d'archives présentée en figure 43 montre les projections du projet sur les espaces agricoles. L'EPA France aménage les terrains, qu'il revend ensuite à des prix préférentiels (fixés aux tarifs de 1987) à l'opérateur américain.

L'architecture du secteur Val d'Europe est marquée par l'influence du cahier des charges Disney. Le parc Disney occupe en effet la majorité du territoire de Chessy et les communes situées à proximité sont principalement orientées vers une offre résidentielle et l'accueil des fonctions supports du parc, comme les hôtels Disney à Magny-le-Hongre. Les habitations sont caractérisées par des couleurs aux nuances pastel, comme à Bailly-Romainvilliers (figure 44), ou des connotations pastiches qui s'inspirent des styles européens. La place de Toscane (figure 46) s'inspire par exemple du style méditerranéen tandis que le quartier de gare se réclame des principes du mouvement du *New Urbanism*⁷³, dont il a été récompensé en 2006 et d'un style néo-haussmannien (figure 45).

Initialement, la convention Disney était valable pour une durée de trente ans et concernait 1 943 hectares. Plusieurs avenants sont ensuite venus rallonger la durée de la convention, aujourd'hui reconduite jusqu'en 2036. La surface de l'emprise a, quant à elle, été augmentée à 2 229 hectares en 2010 (avenant numéro 8) avant d'être récemment renégociée à 2 118 hectares⁷⁴. Au-delà de cette forme de développement économique, l'implantation de Disney a généré une dynamique territoriale reposant sur les activités récréatives. Le projet d'extension du parc (ZAC des Congrès et Studios) ou la candidature du Val d'Europe pour l'exposition universelle de 2025 témoignent de cette projection du territoire vers une mise à profit de son caractère touristique. Le secteur du Val d'Europe est devenu la destination touristique la plus prisée d'Ile-de-France, avec Paris intramuros et Versailles, avec 15 millions de visiteurs par an, et le cinquième pôle hôtelier national avec 8 500 chambres (Site officiel EPA Marne, 2023).

⁷³ Le *New Urbanism* est un courant d'architecture et d'urbanisme anglo-saxon qui s'oppose aux principes de la Charte d'Athènes pour revaloriser les morphologies urbaines des villes traditionnelles. Il met l'accent sur la diversité et densité architecturale, (petits immeubles et maisons de ville) ainsi que sur la mixité des fonctions centrée sur un réaménagement piétonnier des espaces publics (Ghorra-Gobin, 2013)

⁷⁴ Disney abandonne son option générale d'achat sur certaines emprises (La Justice/Lilandry à Coutevroult et de l'Épinette à Montry) mais maintient le projet de création de parc à thème Marvel/ Reines des Neiges.



Figure 44: Les maisons du cahier des charges Disney à Bailly-Romainvilliers (Google street view, 2022)



Figure 45: Les immeubles néo-hausmanniens de la place d'Ariane à Serris (EPA France)



Figure 46: Les inspirations italiennes de la Place Toscane à Serris (EPA France)

La figure 47 présente le plan interactif de EPA France des projets en cours sur le secteur IV du Val d'Europe. Les projets proposent des programmes mixtes de logements et de bureaux ponctués par des équipements publics, à l'image du nouvel hôpital de l'Est Francilien de Jossigny. Comme pour le Val de Bussy, les zones d'entrepôts logistiques et d'activités sont principalement implantées aux abords de l'autoroute A4 à Bailly-Romainvilliers et Serris (ZAC de Courtenois, ZAC du Prieuré Est et Ouest) et les espaces de bureaux près des pôles de gares RER. L'activité commerciale est davantage développée au centre du territoire avec les ZAC du centre urbain du Val d'Europe à Serris et celles du Clos Rosé à Montévrain et du Chêne Saint Fiacre à Chanteloup-en-Brie.

Pour renforcer l'orientation touristique de la zone, le centre commercial du Val d'Europe et son annexe, la Vallée Village, ont obtenu en 2016 le statut de zone touristique internationale, qui permet l'ouverture des enseignes le dimanche et les jours fériés. Malgré la superficie du Val d'Europe, 100 000 m² (soit 10 hectares), une autre zone commerciale de 31 000 m², Le Clos du Chêne, est ouverte en 2008, à moins de trois kilomètres (soit dix minutes en voiture).

Le secteur du Val d'Europe, organisé autour de la communauté d'agglomération du val d'Europe, était initialement marqué par les migrations pendulaires vers la Défense via la ligne du RER A. Désormais, les élus du territoire ont pour objectif de restructurer le bassin de vie autour de Marne-la-Vallée⁷⁵. L'implantation des sièges sociaux d'entreprises, appuyée par les campagnes de marketing urbain et la mise en place de ces zones d'accueil, est alors pensée comme une solution pour limiter à l'avenir les migrations pendulaires des salariés et cadres supérieurs.

⁷⁵ Entretien Direction des Opérations EPA Marne. 2017.



Figure 47: Les projets (en vert) de l'OIN du Val d'Europe (EPA France, 2023)

3.3.2. Sénart, un carré pour centre

L'une des caractéristiques de la ville nouvelle de Sénart est d'avoir été lancée par un cadre d'intervention étatique fort, avant d'être finalement réalisée par un collage d'interventions ponctuelles. En effet, l'objectif au début n'était pas « de créer un centre-ville, mais de prendre en compte les poussées d'urbanisation » (Préfecture de la région parisienne, 1974 cité par Behar, et al., 2002, p18). Dès ses débuts, la ville nouvelle se voit ainsi privée de la création d'une nouvelle centralité urbaine en raison de la proximité des deux pôles de développement prioritaires d'Évry et de Melun visible sur la figure 48. Ce contexte contraint et limite alors le projet de Sénart qui se trouve pris dans des enjeux de concurrence territoriale : « Ville pour le futur, Sénart n'a pas le droit d'être un véritable projet moderne comme ses sœurs qui développent par exemple un urbanisme de dalles (Cergy-Préfecture ou Noisy-le-Grand) » (Lambert, 2009, paragr.11). Les projets de développement d'envergure sont rapidement reportés et privent la ville nouvelle d'un centre-ville structurant ou d'un équipement permettant d'assurer son identité et sa lisibilité territoriale. Les projets lauréats du concours international de conception d'un espace central, finalement autorisé en 1986, ne sont pas concrétisés (Lambert, 2009), tandis que le projet du Stade de France est relocalisé en Seine-Saint-Denis.

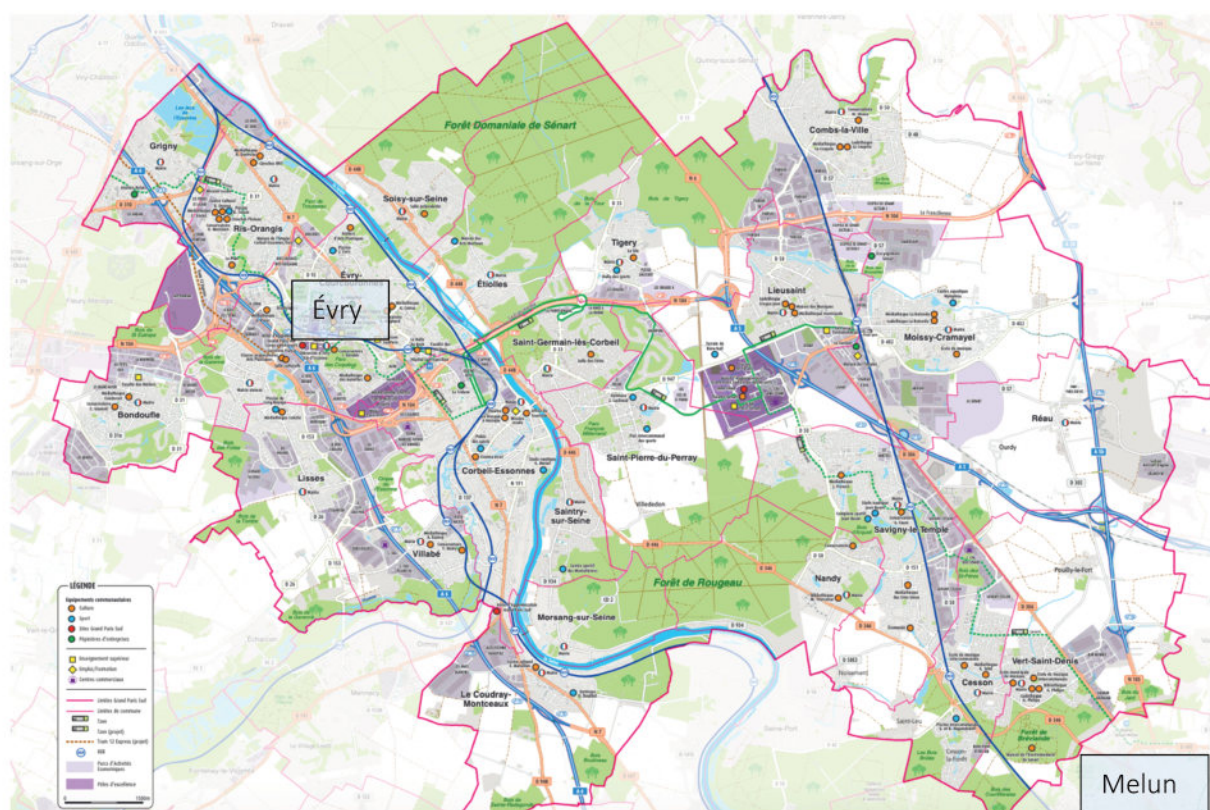


Figure 48: Les aménagements de Sénart dans le plan d'organisation de Grand Paris Sud (Grand Paris Sud, 2022)

Cette ambiguïté dans le développement de la zone est également perceptible à travers la succession des changements d'appellation qui dénote des modifications successives du déploiement du projet. La ville nouvelle de Sénart manque donc d'unité et peine à trouver sa vocation. Contrairement à d'autres projets, les communes concernées se divisent notamment en trois syndicats d'agglomération nouvelles (Sénart-Villeneuve, Rougeau-Sénart et Grand Melun) ce qui fractionne les instances de gouvernance.

« Le concours pour le projet Sénart se résume à une campagne de communication sur les ambitions d'un ensemble de dix communes qui n'arrive pas à se définir un avenir commun. L'État tarde à construire les infrastructures de transport nécessaires (le prolongement d'une ligne de RER, l'autoroute A5 et une gare de TGV). Les industriels ne sont pas séduits par la localisation de Sénart. Les perspectives d'emploi restent faibles, mais les habitants se font de plus en plus nombreux et viennent trouver à Sénart une maison à la campagne. »

(Lambert, 2009, paragr.23)

Dans les premières années, la ville nouvelle de Sénart s'organise ainsi autour du développement de hameaux résidentiels satellites « qui n'ont pas leur vie propre » (Propos tenus par le préfet de Seine-et-Marne cité par Lambert, 2009, paragr.9). La figure 49 montre une vue aérienne des quartiers résidentiels à Combs-la-Ville à l'est de la forêt de Sénart. Les infrastructures de transport arrivent tardivement. La Francilienne est construite au début des années 1990 et le RER D est le dernier mis en service en 1995. À l'heure actuelle, le projet de Sénart attend encore la mise en route d'une gare de TGV, reportée dernièrement à 2030. À l'orée des années 2000, certains élus interrogeaient même la raison d'être de la ville nouvelle de Sénart : « Melun-Sénart est une organisation de hameaux qui n'auront pas leur vie propre. L'agglomération melunaise est un type d'urbanisation réussie et qui a une zone industrielle exemplaire. Mais on peut se demander s'il ne fallait pas en rester là et s'il était nécessaire d'aller au-delà » (Propos tenus par le préfet de Seine-et-Marne cités par Lambert, 2009, paragr.9). Même si certaines ZAC sont abandonnées face à des oppositions locales (ZAC de Servigny) les investissements fonciers effectués par l'AFTRP au début du projet incitent néanmoins l'État à poursuivre le développement. Celui-ci est alors laissé aux interventions opportunistes de la promotion privée (Lambert, 2009).



Figure 49: Quartier du bois de l'évêque à Combs-la-Ville (SAN de Séhart, 1974)

À partir des années 2000, le projet de l'OIN Séhart se restructure autour de l'ouverture d'un centre commercial et de services : Carré Séhart. Ce centre commercial, présenté sur la photo aérienne de la figure 50, est dit de nouvelle génération. Il prend la forme d'une zone aménagée de 1,4 kilomètres de côté et propose, en plus des enseignes de grandes surfaces habituelles, des services à la personne (poney club, crèches, pôle médicalisé etc.). L'architecture du projet est scénarisé autour de la thématique de la nature qu'il intègre dans sa scénographie architecturale et paysagère : « les sas sont sonorisés avec des chants d'oiseaux, des empreintes d'animaux sont simulées sur le sol, un grand atrium central est planté de vrais arbres » (Lambert, 2009, paragr.41). Des bassins et des balades plantées permettent de rejoindre l'allée royale qui relie les deux massifs forestiers du territoire et qui est visible sur la figure 50. Initialement présentée comme une ville nouvelle verte à la campagne (Lapoix, 1986), l'opération d'intérêt national de Séhart s'oriente depuis plusieurs années vers l'activité logistique, à l'image du Parc de l'A5 représenté en figure 51, qui occupe 200 hectares dans les communes de Réau et Moissy-Cramayel. Le territoire est marqué par l'implantation de zones d'activités le long de ses réseaux de transports.



Promenade piétonne de 5 km entre deux forêts, l'allée royale, au premier plan, tangente le carré d'1,4 km qui délimite le centre d'agglomération de la ville nouvelle de Sénart.

Figure 50: Le Carré Sénart et l'allée royale (Laurent Desdoux, EPA Sénart, 2022)



Figure 51: Le parc logistique de l'A5 (Vue aérienne M. Jussaume, 2021)

L'OIN de Sénart conserve pourtant une influence et une évolution des emplois limitées au regard des autres villes nouvelles, et ce, malgré les hausses de fréquentation du Carré Sénart (Moniteur, 2022) et le développement de son activité logistique. Comme pour revendiquer son rattachement à la dynamique des opérations d'intérêt national, Sénart est d'ailleurs l'un des seuls établissements publics d'aménagement a toujours positionné les autres opérations étatiques dans ses plans (figure 52).

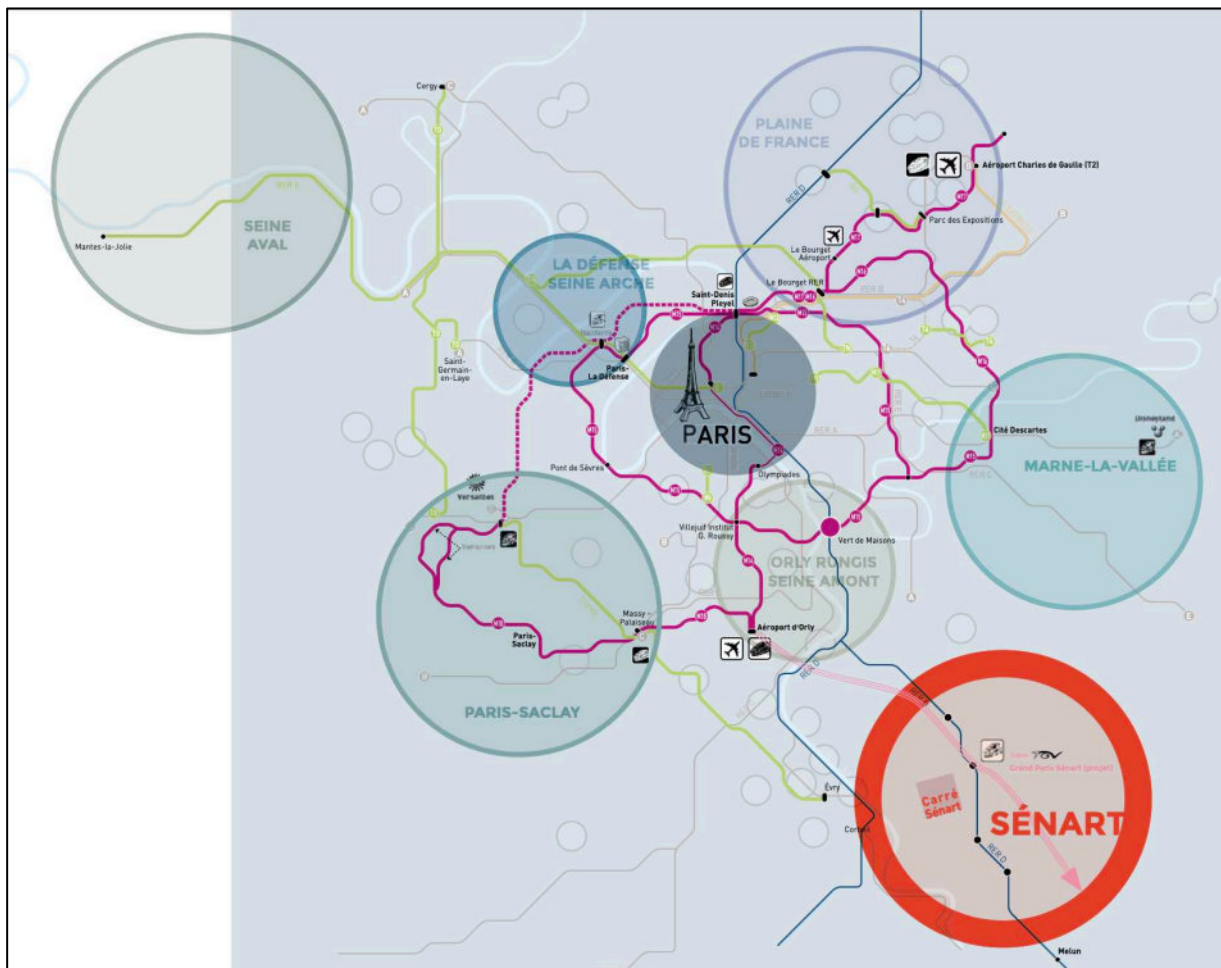


Figure 52: Les opération d'intérêt national francilienne (brochure de communication (EPA Sénart, non datée

3.3.3. Saclay : le cluster technologique et d'innovation prend le nom d'un petit bourg rural



Figure 53: Le village de Saclay (photo Yann Arthus-Bertrand, années 2000)

Le village de Saclay, représenté dans de la figure 53 (Yann Arthus Bertrand in De Givry, 2013), se situe à une vingtaine de kilomètres du centre parisien, visible dans le fond de la photo aérienne. S'il est aujourd'hui associé à un projet d'intérêt national, le plateau de Saclay fait initialement référence à un plateau agricole qui a longtemps échappé à l'urbanisation. Au XIXe siècle, la majorité des autres territoires situés à une vingtaine de kilomètres de Paris s'industrialisent, mais l'enclavement du plateau et le renforcement de son activité agricole contribuent à maintenir son identité rurale (Bouraoui, 1999). Le développement résidentiel s'étale en doigts de gants dans les fonds de vallées mais l'urbanisation ne monte pas sur les hauteurs. Au début du XXe siècle, la tranquillité du plateau est seulement perturbée par le développement de l'industrie aéronautique qui y installe ses ateliers de conception (les ateliers Bleriot à Buc) et plusieurs aérodromes (Beisson, Guétienne, 2018). C'est après la seconde guerre mondiale que plusieurs établissements militaires et de recherche scientifique commencent à s'installer sur le territoire, qui propose l'espace et l'isolement nécessaires pour leurs activités. Ce mouvement d'implantation se multiplie ensuite à partir des années 1950, avec la création du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) à Gif-sur-Yvette en 1946, de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) à Grignon en 1948, ou encore du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) à Saclay en 1952. Alors qu'aucun projet d'aménagement n'est encore formalisé, cet empilement d'initiatives se poursuit avec l'arrivée de l'École des hautes études commerciales (HEC) à Jouy-en-Josas en 1964, ou de l'École polytechnique à Palaiseau en 1976. Loin de constituer un campus, les sites sont éparpillés en mosaïque sur le pourtour du plateau et prennent la forme d'une « collection de domaines autarciques, souvent clôturés et repliés sur eux-mêmes » (Veltz, 2020, p9). La figure 54, issue de l'ouvrage de Pierre Veltz, révèle en effet la dispersion du bâti existant avant le lancement de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay (Veltz, 2020, p9).

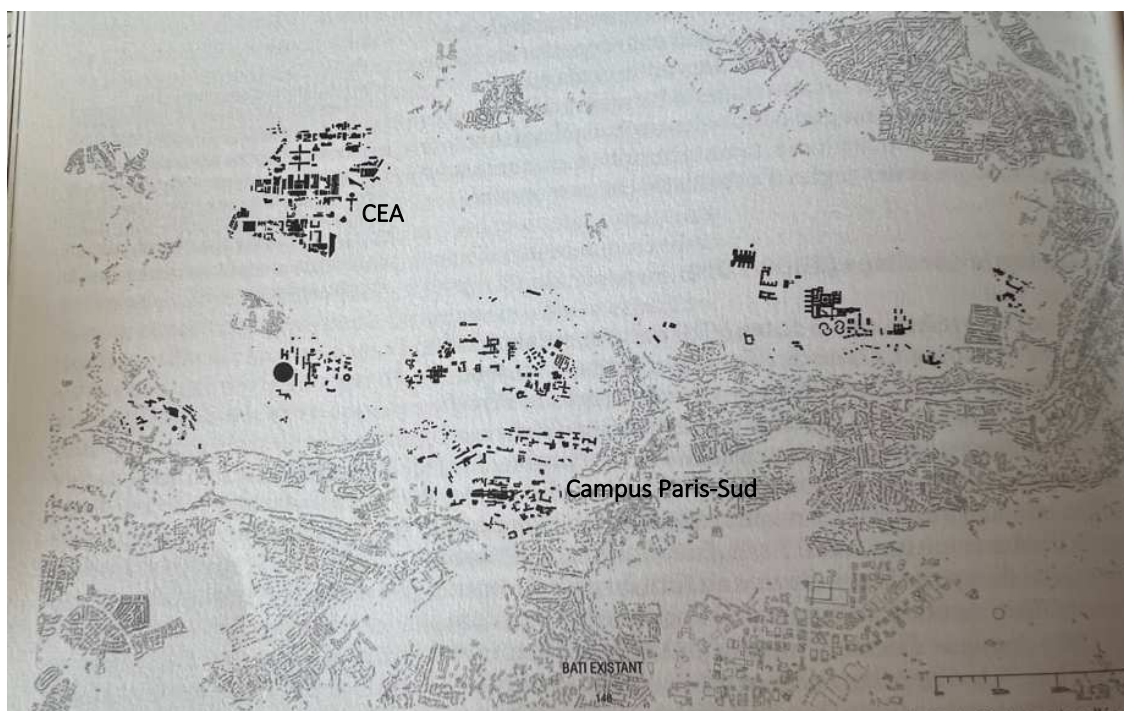


Figure 54: État du bâti existant avant l'OIN Paris-Saclay sur la frange sud du plateau. CEA, Campus Paris-Sud et autres projets "éparpillés, comme jetés au hasard" (Veltz, 2020, p9)

Dans son ouvrage, *Saclay : Genèse et défis d'un grand projet*, l'ancien directeur de l'EPA Paris-Saclay, identifie ces premières installations spontanées comme les prémices du projet de cluster scientifique, technologique et d'innovation économique. Les chiffres diffèrent selon les sources, mais selon lui, le territoire regroupait alors déjà « 15% des effectifs de recherche nationale », secteurs publics ou privés confondus. L'héritage de cette organisation fragmentée induit pourtant un manque d'unité et de cohérence : « C'est tout le projet de Saclay, en une phrase : créer des synergies dans un vaste ensemble en miettes, multiplier les synapses dans un cerveau collectif encore virtuel. » (Veltz, 2020, p27). Le territoire du plateau de Saclay est ainsi qualifié par le SDRIF de 1994 de « centre d'envergure européenne » et de « site stratégique » (Spaak, 2013). Longtemps situé dans les coulisses de l'aménagement francilien, le plateau de Saclay devient véritablement un horizon de déploiement étatique avec le projet d'aménagement du Grand Paris. Le projet s'accélère à la fin des années 2000, quand le gouvernement identifie Saclay comme l'un des grands projets structurants de la future métropole. En 2005, le premier ministre donne mandat au préfet de région pour étudier, en concertation avec les collectivités locales, les conditions de mise en place d'une opération d'intérêt nationale sur le territoire de Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines. Une mission de préfiguration est lancée dès 2006 ainsi qu'un concours international d'idées, étapes qui ne sont pas sans rappeler les méthodes de planification des anciennes villes nouvelles.

Le projet est ensuite développé par le secrétaire d'État à l'aménagement de la région-capitale, Christian Blanc, qui reçoit l'appui et le soutien financier du gouvernement. L'ambition est alors de relancer le projet de la cité scientifique, dont les indications apparaissent encore aujourd'hui sur certains panneaux de l'autoroute A10 (Veltz, 2020). En 2008, le président Nicolas Sarkozy annonce un financement exceptionnel d'un milliard d'euros pour permettre la création d'une « Silicon Saclay »

(Carroué, 2017) sur le modèle de la Silicon Valley californienne. L'opération d'intérêt national est finalement mise en place en 2009. Son périmètre est représenté dans la figure 55.

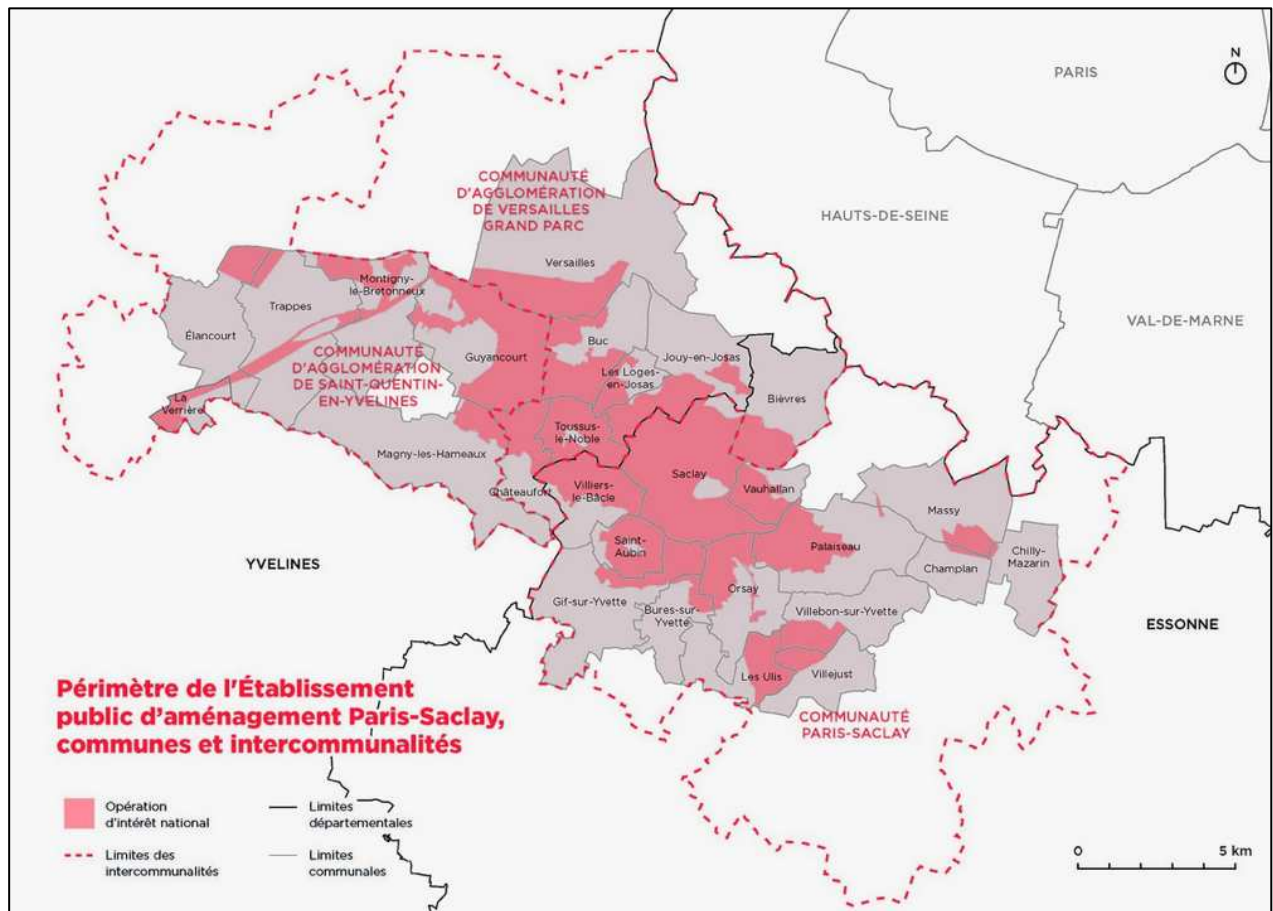


Figure 55: Périmètre de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay (EPA Paris-Saclay, 2023)

L'opération étatique a pour objectif de faire du plateau de Saclay un territoire d'excellence et d'innovation de renommée mondiale. Le décret n°2010-597 du 3 juin 2010 prévoit ainsi la création d'un cluster d'innovation et de recherche au rayonnement métropolitain et international. Le but du projet est de devenir, à travers l'implantation de nouvelles infrastructures (ligne de métro 18) et activités (université, entreprises etc.), un point d'ancrage structurant de l'identité de la métropole et un espace pivot de la recherche et du développement. Pour y parvenir, le projet bénéficie d'une structure de gouvernance particulière. Avant de retrouver en 2015 un statut d'établissement public d'aménagement classique, le projet s'appuie initialement, en 2010, sur un établissement public Paris-Saclay (EPPS) qui disposent de missions plus élargies. Cette structure était alors supposée donner plus de marge de manœuvre aux aménageurs étatiques pour assurer le développement économique de la zone. Il participe également d'un effet de distinction du projet : « La création de l'EPPS était aussi une première en France. Puisque l'on n'était pas un EPA. Ils étaient partis dans le principe que tout est nouveau, on fait plein de trucs nouveaux. Donc on reste dans le nouveau. »⁷⁶.

⁷⁶ Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.

L'aménagement de Paris-Saclay s'inscrit dans la continuité de la stratégie du modèle « cluster-cités »⁷⁷ (Porter, 1998) qui s'appuie sur une mixité fonctionnelle avec la réunion sur un même territoire d'établissements de recherche, d'entreprises, de logements d'étudiants et d'équipements publics. La proximité géographique et le développement d'interactions entre les acteurs sont supposés permettre une fertilisation croisée entre les différents publics. L'objectif affiché n'est ainsi pas de créer une ville nouvelle mais de constituer des quartiers nouveaux sur les franges du plateau en intégrant les établissements préexistants. L'accueil des entreprises et des établissements académiques se structure ainsi autour d'un campus urbain, segmenté en plusieurs zones d'aménagement concerté, représentées en figure 56. La tranche sud est implantée sur les terres agricoles au nord de la vallée de l'Yvette. Sur la photo aérienne de la figure 57 on peut ainsi observer en premier plan, la ZAC du Moulon (2014-2022) située sur la commune de Gif-sur-Yvette et en arrière-plan la ZAC Polytechnique (2012) située sur les communes de Palaiseau et d'Orsay. La frange sud prévoit également un projet de liaison avec la ZAC de Corbeville (2016-2022) située sur les communes d'Orsay et de Saclay. Plus au nord la ZAC Satory-La Minière, située à Versailles, s'appuie sur une ancienne friche industrielle.

Pour assurer la desserte des nouveaux quartiers, le projet Paris-Saclay est indissociable de la création par la Société du Grand Paris (SGP) d'une ligne de métro du Grand Paris Express : la ligne 18 (en vert sur la figure 56). Cette ligne a pour principale fonction de relier l'aéroport d'Orly à Versailles par un tronçon de 35 kilomètres qui dessert différents points stratégiques du Plateau de Saclay (Massy, CEA, ZAC Polytechnique etc.). Présentée comme indispensable au bon fonctionnement du futur cluster, la mise en place du réseau ferré est finalement décalée à 2026. Le tronçon comporte des portions en aqueduc aériens (figure 58 et 59) mais sa mise au sol sur une partie du plateau agricole cristallise de nombreuses tensions à l'échelle locale. Pour Pierre Veltz, le projet de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay a en effet réactivé « la capacité d'autodéfense » (Veltz, 2020, p21) des habitants du plateau. Historiquement, le territoire est en effet marqué par des dynamiques de mobilisation en faveur du maintien des espaces NAF. Celles-ci se sont manifestées à plusieurs reprises (opposition à la traversée du plateau par une autoroute, mobilisation pour le classement d'espaces naturels comme la vallée de la Bièvre, contentieux contre l'utilité publique des projets du campus et d'extension de la ligne 18) et sera développée dans la suite du manuscrit.

⁷⁷ « Un cluster est la concentration géographique d'entreprises interdépendantes. Fournisseurs de biens et de services dans des branches industrielles proches et firmes livrant le produit final coopèrent avec les universités et leurs concurrentes ». (Porter, 1998)

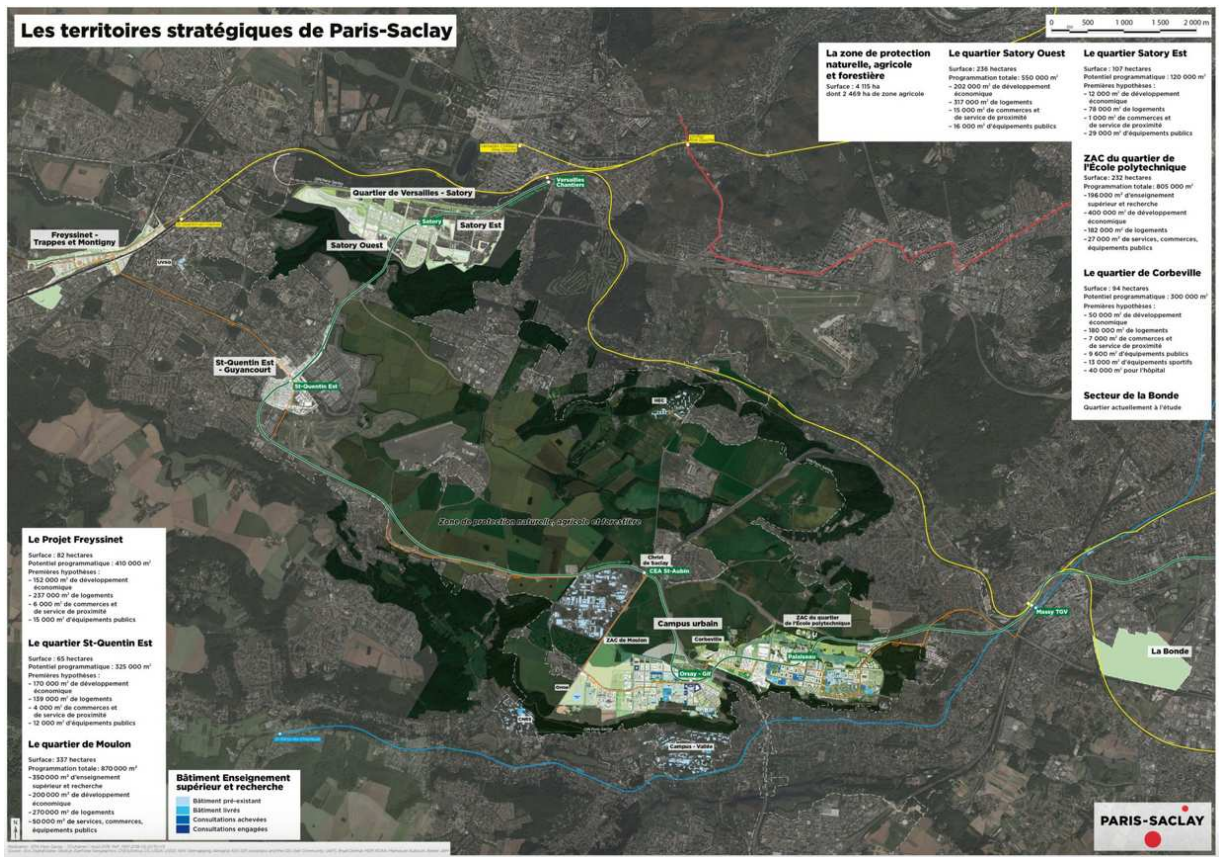


Figure 56: Les différents projets de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay (EPA Paris-Saclay, 2023)



Figure 57: Le Campus Urbain (EPA Paris-Saclay, 2023)



Figure 58: Construction de la ligne 18 (Grand Paris Express, mars 2023)

A close-up photograph of a large yellow launch beam (poutre de lancement) being used to transport a concrete beam. The beam is supported by a blue structure and is being moved by a crane. The concrete beam has the text "LE NOUVEAU METRO" written on it. The background shows a clear blue sky and some greenery in the foreground.

Figure 59: Poutre de lancement du chantier de la ligne 18 (Faussabry, 2023)

3.4. Des jeux d'acteurs spécifiques

L'aménagement des opérations d'intérêt national, tout comme les enjeux d'intégration des espaces NAF, mobilise un large éventail d'acteurs. Ces derniers proviennent d'univers divers (collectivités territoriales, associations, société civile, structures techniques spécialisées, services de l'État, aménageurs, instance judiciaire), et agissent à plusieurs échelles. Malgré le partage de configurations similaires, les terrains présentent pourtant des jeux d'acteurs spécifiques qui influencent les stratégies de gestion des espaces NAF. Ces jeux d'acteurs seront analysés en détail dans la deuxième partie, et sont introduits ici pour clôturer la présentation des études de cas. Les différences se manifestent généralement de trois manières : l'absence de certains acteurs sur certains terrains, une répartition différente des missions entre des entités présentes au sein de chaque opération ou encore une structuration différente de la population d'acteurs au sein d'un même public.

3.4.1. Des acteurs absents sur certaines opérations

L'absence de mouvements militants à Marne-la-Vallée et Sénart

Dans un contexte de raréfaction des espaces NAF, la légitimité et l'acceptabilité de leur mise en chantier est de plus en plus remise en question (cf. chap. 1). Les grands projets d'artificialisation cristallisent parfois des mobilisations citoyennes qui se structurent autour d'interpellations, menées par des groupes militants et des structures associatives. Certains territoires, comme le plateau de Saclay ou le triangle de Gonesse, sont ainsi transformés en espaces témoins, figures martyres des luttes environnementales contre l'artificialisation. Ce n'est pourtant pas toujours le cas. L'OIN Paris-Saclay est ainsi la seule opération marquée par une présence militante sur son secteur, structurée autour de collectifs militants locaux (Collectif OIN Saclay COLOS, Collectif contre la ligne 18, etc.), mais aussi par l'intervention de mouvements qui œuvrent à l'échelle nationale (Extinction Rébellion France). Cette présence militante s'est matérialisée de mai 2021 jusqu'à l'été 2023 par un campement, baptisé *Zaclay*, situé sur la commune de Villiers-le-Bâcle. Celui-ci s'inspire des modalités d'action des zones à défendre (ZAD) même si l'occupation, implantée sur des terres agricoles prêtées par des exploitants, est légale. Pour les opérations de Marne-La-Vallée et de Sénart, les mobilisations militantes sont, quant à elles, peu structurées, voire inexistantes (Val de Bussy, Val d'Europe) ou simplement utilisées comme une potentielle menace dans les négociations en coulisse (Sénart).

L'influence d'acteurs extraterritoriaux : La société Disney à Val d'Europe et la Société du Grand Paris (SGP) à Saclay

La trajectoire des espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national est indissociable de l'influence de certains acteurs extraterritoriaux sur leur programmation. Pour le Val d'Europe, le projet de l'opération étatique est ainsi étroitement lié à l'entreprise américaine The Walt Disney Company qui pousse l'artificialisation du secteur. La planification de l'OIN est encore régie par les principes de la convention signée en 1987 : l'EPA France achète les terres destinées à être urbanisées à Grand Paris Aménagement (anciennement AFTRP), les viabilise, définit les directives d'urbanisme, puis cède les terrains lot par lot à Disney, qui a un droit d'exclusivité de rétrocession, ou à des promoteurs, si Disney ne souhaite pas y développer de projet. En 2008, un rapport, écrit par Conseil général de l'Environnement et du Développement durable et l'Inspection générale des Finances,

évoque notamment l'influence de la convention avec Disney sur les objectifs quantitatifs en matière de logement et de surfaces urbanisées (Santel, et al., 2008).

À Saclay, c'est le projet de la ligne 18 du Grand Paris Express qui influence les enjeux des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national portée par l'EPA Paris-Saclay. Initialement prévus en 2017, les travaux de ce tronçon ont été successivement reportés avant d'être classés d'utilité publique (décret n°2017-425 du 28 mars 2017). En janvier 2019 le préfet de région annonce que les travaux de la ligne devaient être finalement terminés pour 2026. Cette ligne aurait pour principale fonction de relier l'aéroport d'Orly à Versailles en desservant les nouveaux quartiers de l'opération d'intérêt national. Localement le projet de la ligne 18 divise particulièrement et les choix de la Société du Grand Paris (tracé de la ligne, ouverture de nouvelles gares, mise au sol du tronçon qui traverse le plateau agricole etc.) font l'objet de débat et de négociations. Certaines communes y perçoivent en effet un enjeu de connectivité quand d'autres y voient une nouvelle source de nuisance déconnectée des enjeux locaux. La cadence prévue du métro (toutes les deux minutes à 120km/h) et les nuisances générées par la proximité du tronçon mis au sol avec certaines zones résidentielles (Villiers-le-Bâcle, Wissous) inquiètent certains riverains. Même si le projet de la ligne 18 et ceux de l'OIN Paris-Saclay sont souvent associés dans les médias, il convient de dissocier les deux entités dans les analyses. Tout comme l'EPA Paris-Saclay, la Société du Grand Paris incarne une ambition étatique mais celle-ci présente une gouvernance moins territorialisée que les aménageurs des opérations d'intérêt national, ce qui complexifie les jeux d'acteurs sur la question des espaces NAF.

3.4.2. Une répartition différente des missions entre les acteurs

Certains acteurs sont présents dans l'ensemble des territoires étudiés. C'est notamment le cas pour les instances régionales (Agence des espaces verts, SAFER, Chambre d'Agriculture) ou les entités administratives qui maillent les territoires à différentes échelles. L'influence de ces acteurs varie pourtant en fonction des territoires et des missions qui leur sont confiés ou qu'ils sont amenés à endosser. Si l'on prend l'exemple de la mission de médiation et de conseil auprès des exploitants, les acteurs ressources identifiés par les enquêtés sont différents. À Sénart, les interactions directes avec les agriculteurs passent ainsi principalement par la chambre d'agriculture et les agents de la direction départementale de Seine-et-Marne (DDT 77). À Saclay, l'animation est principalement endossée par l'association Terre et Cité, créée par les agriculteurs du plateau dans les années 2000 et qui réunit à présent les la majorité des acteurs concernés par les enjeux des espaces NAF (élu, sphère civile, association, agriculteur etc.). Pour les secteurs de Marne-la-Vallée, ce sont les agglomérations qui sont les interlocuteurs identifiés. L'agglomération Marne-et-Gondoire est historiquement investie sur la valorisation des espaces NAF, alors que l'implication sur ces mêmes sujets de l'agglomération Val d'Europe est plus embryonnaire et a été remise à l'agenda par l'ajout de deux communes rurales à son périmètre (Villeneuve-le-Comte et Villeneuve-Saint-Denis).

3.4.3. Une structuration différente au sein des publics d'acteurs étudiés

Au-delà de leur présence, les caractéristiques des groupes d'acteurs influencent également les trajectoires des espaces NAF dans les opérations d'intérêt national. Par exemple, les quatre opérations présentent toutes des acteurs associatifs locaux, la plupart agréés par le ministère de l'Environnement au titre de la protection de l'environnement pour la région Ile-de-France (article

L.141-1 du Code de l'Environnement). Leur influence varie néanmoins en fonction des terrains. Dans le Val de Bussy, il existait d'anciennes associations habitantes de lutte pour la valorisation des espaces NAF dans les années 1990. Mais celles-ci ont disparu, faute d'un renouvellement de leurs adhérents. Dans les deux secteurs de Marne-la-Vallée, une seule association (R.E.N.A.R.D, Rassemblement pour l'Étude de la Nature et l'Aménagement de Roissy et son District) est identifiée par les acteurs et reste active dans le suivi des enjeux des espaces NAF dans les projets d'aménagement. Son périmètre est moins territorialisé car il couvre une zone étendue jusqu'au secteur de Roissy-en-Brie. À Sénart, le réseau associatif est ancien mais en cours de restructuration. Plusieurs associations s'étaient investies dans le projet d'audit patrimonial porté par l'association des Champs de la ville dans les années 2000 (cf. chap. 1). Mais l'absence de concrétisation du projet ainsi que la restructuration du territoire administratif de la zone, avec la mise en place de l'intercommunalité de Grand Paris Sud, ont conduit à un remaniement des anciennes structures associatives créées à partir des années 1970 : l'Association pour la Reconnaissance de Noisement, l'Aménagement de son Site et la Sauvegarde de son Environnement Naturel, (ARNASSEN), l'Association de défense des intérêts des riverains de sites Seveso de Sénart (ADIR), l'Association de Défense de l'environnement de Sénart (ADE Sénart). Elles sont aujourd'hui réorganisées autour du nouveau collectif Grand Paris Sud Ecocitoyen. À Saclay, le réseau associatif est lui aussi ancien, certaines associations ayant été créées dans les années 1960, et a su durer dans le temps. La plupart des associations ont des spécificités thématiques (Terre et Cité sur la valorisation des fonctionnalités agricoles, ADER Association des Étangs et Rigoles du plateau de Saclay, Amis de la Vallée de la Bièvre (AVB) sur la valorisation de la vallée de la Bièvre) et, en parallèle, quatorze associations ont également décidé de se structurer autour d'une union d'associations (Union des associations de sauvegarde du plateau de Saclay, UASPS). Certaines d'entre elles interviennent dans les échanges sur les projets d'aménagement (réponse à enquêtes publiques, contentieux) mais sont aussi parfois publiquement associées à l'EPA Paris-Saclay. Un siège, partagé entre trois associations, a par exemple été créé au sein du comité de pilotage de la ZPNAF, et Terre et Cité a répondu à plusieurs marchés publics commandités par l'EPA Paris-Saclay. Les différences de profils des acteurs associatifs influencent les modalités d'intégration des espaces NAF que ce soit par leur participation à des événements de concertation, l'interpellation dans les enquêtes publiques ou des missions de conseil et de prestations de services auprès des aménageurs. Ces différents positionnements seront développés au chapitre 8).

Le profil des exploitants agricoles varie également. Sénart fait face au vieillissement de sa population agricole et à des enjeux de renouvellement des exploitants. Dans le Val d'Europe, hormis la commune de Villeneuve-le-Comte, la majorité des terres agricoles sont cultivées en baux précaires et vouées à l'urbanisation. Ce manque de visibilité et cette précarité conduisent les exploitants à se replier sur d'autres territoires limitrophes de l'opération d'intérêt national. Au Val de Bussy, les exploitants mettent néanmoins en œuvre des stratégies d'évolution (diversification, agriculture biologique etc.) notamment sur les terres dont le statut est protégé par le PPEANP. Mais la plupart rencontrent des difficultés à s'adapter et cherchent à délocaliser leurs activités, ce qui pose aussi la question de leur remplacement. Paris-Saclay est le seul territoire où les acteurs de la profession agricole se sont organisés autour d'une association et échangent collectivement lors de réunions régulières sur les enjeux du territoire. Le territoire recense plusieurs installations de nouvelles exploitations ainsi que plusieurs renouvellements qui ont pu conduire à des projets de diversification (conversion en agriculture biologique, ouverture d'un magasin de producteur etc.).

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

L'analyse de ces quatre opérations d'intérêt national révèle donc que l'application de leur régime d'exception est mise au service de projets variés : développement d'un cluster technologique et scientifique à Saclay, pôle tertiaire et touristique au Val d'Europe, secteur d'activités et d'habitat au Val de Bussy ou encore pôle logistique dans l'ancienne ville nouvelle de Sénart. Ces caractéristiques créent ainsi des configurations qui mobilisent des jeux d'acteurs différents en fonction des territoires. Les rapports de coopération, d'opposition, les relations de confiance ou de défiance orientent la manière dont les acteurs se saisissent des enjeux des espaces NAF. L'intégration des espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national varie donc en fonction des cas d'étude. L'analyse de ces dynamiques, dans le contexte exacerbé des grands projets d'État permet de rendre compte des facteurs limitant ou favorisant la reconnaissance des espaces NAF dans l'aménagement.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

La présente thèse cherche à documenter les enjeux de gestion des espaces NAF dans le contexte particulier des grands projets d'aménagement d'État. Parmi les différents types de projets étatiques (infrastructure de transport, équipement militaire, énergétique etc.), nous faisons le choix de nous intéresser au cas particulier de l'aménagement du territoire des opérations d'intérêt national. Les besoins fonciers de ces grands projets entraînent en effet une consommation rapide⁷⁸ et massive des espaces NAF qui marque durablement les paysages, modifie les fonctions et reconfigure les usages qui se déploient sur leur territoire d'accueil. Les opérations d'intérêt national présentent par ailleurs un régime d'exception qui, en bousculant la hiérarchie des documents de planification et d'urbanisme (cf. chap. 2), interroge l'intégration des enjeux de ces espaces NAF dans l'aménagement (cf. chap. 1). Même si elles partagent certains traits communs et relèvent de la même procédure d'aménagement, les quatre opérations d'intérêt national étudiées ont des évolutions différentes qui influencent leur développement (cf. chap. 3) mais aussi la manière dont les acteurs des territoires se saisissent des enjeux de gestion des espaces NAF résiduels. La partie II qui suit détaille donc les procédés d'intégration des enjeux des espaces NAF dans les différents terrains.

⁷⁸ Même si certaines opérations, comme celle de l'EPA Sénart, présentent un développement plus fragmenté dans le temps.

Partie 2 : Les trajectoires d'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers dans les opérations d'intérêt national

INTRODUCTION DE LA SECONDE PARTIE

Les enjeux de la protection des espaces NAF sont de plus en plus reconnus par les acteurs de l'aménagement du territoire (cf. chap. 1). Mais, si les raisons qui légitiment leur protection semblent progressivement admises, les modalités de leur prise en compte restent ballotées au gré des revirements d'un cadre réglementaire mouvant. À l'heure actuelle, l'intégration des espaces NAF dans l'aménagement du territoire ne semble pas encore avoir trouvé son vocabulaire et sa grammaire, en particulier face au régime d'exception des opérations d'intérêt national. Les acteurs ne s'accordent pas sur la définition de l'artificialisation. La réglementation a créé le nouvel objectif du zéro artificialisation nette (ZAN). Mais, faute d'un cadre d'application clair, sa concrétisation demeure incertaine à moyen terme. Les missions et les obligations réglementaires des aménageurs évoluent, malgré le maintien des objectifs initiaux de leur projets. Pendant ce temps, l'intégration des espaces NAF oscille de manière aléatoire entre des ambitions de degrés variables (protection anticipée, valorisation résiduelle, compensation a posteriori etc.) qui font l'objet de nombreux réajustements. La manière d'intégrer les espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national pose donc autant question que l'ambition qui se cache derrière ses intentions : Quelles sont les véritables objectifs des aménageurs face à l'intégration des espaces NAF dans leurs projets ? Le halo des interprétations englobe un large éventail d'actions d'inventaire, de conservation, de préservation, de valorisation ou de compensation, qui révèlent la diversité des démarches dont les espaces NAF peuvent faire l'objet. Ces dernières héritent pourtant souvent d'un paradigme d'aménagement qui priorise l'artificialisation. Celui-ci se heurte aujourd'hui aux injonctions à concevoir un nouveau modèle de sobriété foncière, dont les procédés demeurent encore en suspens (cf. chap. 4). L'intégration des espaces NAF soulève également la question des instruments capables de la concrétiser sur le terrain. Les moyens déployés sont-ils adaptés ? Les démarches développées au sein des différentes opérations d'intérêt national éclairent alors ces réflexions, dans le cadre exacerbé de l'aménagement étatique. Dans les projets anciens, les initiatives sont le plus souvent tardives et les mesures dissociées des opérations d'intérêt national (cf. chap. 5 et 6). Les espaces NAF semblent dès lors davantage intégrés dans les projets les plus récents (cf. chap. 7).

Chapitre 4 : L'intégration des espaces NAF dans les projets, l'application inégale d'un cadre réglementaire récent et mouvant

La gestion des espaces NAF fait l'objet d'une fragmentation des acteurs, d'un cloisonnement des politiques publiques et d'un émiettement des instruments qui les concernent (cf. chap. 1). Parler d'intégration des espaces NAF au sein des projets d'aménagement rend ainsi nécessaire la clarification de ce que recouvre réellement cette expression. Comme souligné en introduction, l'intégration concerne l'articulation entre les politiques publiques, les outils de gestion et les jeux d'acteurs qui gravitent autour de leur concrétisation sur les territoires. L'amélioration de la gouvernance peut en effet permettre une collaboration et des formes de coopération entre les acteurs (Dieperink et al. 2016) ainsi que le renforcement de la cohérence des politiques publiques. Cette mise en cohérence peut notamment passer par un alignement entre leurs différents objectifs mais aussi entre les ambitions politiques affichées et les moyens réellement déployés pour y répondre. L'intégration implique également des formes d'articulation entre les différents outils existants et les stratégies de mise en œuvre sur le terrain par les acteurs, qui ne les mobilisent pas toujours (Howlett, Rayner, 2007). Le chapitre qui suit interroge ainsi l'alignement des objectifs des récentes politiques publiques de réduction de l'artificialisation et des modalités d'action au sein des opérations d'intérêt national. Il présente ensuite l'articulation des instruments de gestion des espaces NAF avec le contexte de ces grands projets étatiques.

4.1. L'héritage d'un paradigme d'aménagement à l'épreuve de l'injonction à la sobriété foncière

L'intégration des espaces NAF est confrontée à l'inertie des pratiques des acteurs et des visions héritées de l'aménagement du territoire. Comme souligné dans un article, les grands projets d'État, conduits sur plusieurs décennies, se trouvent en effet à la charnière entre deux modèles de développement. L'un, hérité de l'interventionnisme étatique de la fin de la seconde guerre mondiale, priorise l'artificialisation et se caractérise par un régime d'exception et une consommation foncière de grande ampleur. L'autre, encore balbutiant et en cours de réflexion, devrait répondre aux nouvelles injonctions d'exemplarité environnementale et de sobriété foncière (Jussaume, 2023). Les nouveaux objectifs de réduction de l'artificialisation interrogent alors l'évolution des grands projets en chantier ou en phase de programmation : l'État peut-il encore virer de bord, une fois la trajectoire de ces grands projets établie et leur réalisation lancée à pleine puissance ?

4.1.1. Les projets d'État et la sobriété foncière : un régime d'exception ou d'exemplarité pour les opérations d'intérêt national ?

En Ile-de-France, les opérations d'intérêt national sont concernées de près par le débat sur la réduction de l'artificialisation des sols. Contrairement aux formes de consommation des terres plus diffuses, l'ampleur des projets d'État, la rapidité de leurs chantiers et leur concentration sur un même territoire, accentuent leur visibilité. Dans le contexte de raréfaction des espaces NAF, la légitimité de la poursuite de ces projets et leur acceptabilité sont questionnées dans certains territoires. Les enquêtes relèvent notamment un double renforcement du degré d'exigence à l'égard des opérations d'intérêt national. Celui-ci porte autant sur le fondement de leur justification que sur la forme de leurs modalités d'artificialisation.

Une remise en cause des fondements de la justification de l'intérêt général des opérations d'intérêt national

Si historiquement le régime dérogatoire des opérations d'intérêt national s'appuyait sur un arbitrage étatique performatif (cf. chap. 2), les acteurs locaux interrogent désormais de plus en plus les motifs de réalisation de leurs projets. Pour certains territoires, l'équilibre coûts-bénéfices des projets étatiques est par exemple remis en cause. À Saclay, des acteurs locaux (associations, élus) ont ainsi contesté à plusieurs reprises l'utilité publique du tronçon Est de la ligne 18 (Les Amis de la vallée de la Bièvre, 2022) qui dessert l'opération d'intérêt national de l'EPA Paris-Saclay. Les différentes déclarations d'utilité publique, réalisées de 2016 à 2021, s'appuyaient notamment sur la théorie du bilan et l'équilibre des coûts et des bénéfices attendus pour justifier l'intérêt général du projet. Après avoir été déboutées une première fois, huit associations, fédérées par France Nature Environnement Ile-de-France, ont déposé un nouveau recours en 2021, à l'occasion d'une déclaration d'utilité publique modificative. En cause, le manque de fiabilité du calcul des bénéfices socioéconomiques justifiant la réalisation de la ligne 18 et estimés à 9,243 milliards d'euros par la Société du Grand Paris. Un élu mentionne les semblants de précisions des données fournies pour appuyer la théorie du bilan. Selon lui, le registre de justification avancé laisse la possibilité à une surestimation :

« Sans être caricatural, j'ai regardé le dossier qui avait été fait par le successeur du commissariat au plan. Et ils nous disent que le coût de la ligne 18 est de 4,5 milliards. Bon ok. Admettons. Et pour les bénéfices attendus : 9, 243 milliards. Alors là on se dit : "Tiens, c'est marrant parce que 9, 243 milliards, c'est précis comme chiffre quand même !" Mais quand on creuse, on se rend compte qu'il y a 243 millions qui sont entre guillemets plus ou moins précisément chiffrés. C'est-à-dire que l'on dit : "Bon bah là, il va y avoir tel ouvrage et cela va faire 47 millions de bénéfices. Et là, il va y avoir tel truc qui va donner tant." Et puis on fait la somme de tout cela et cela fait 243 millions. On peut toujours contester mais bon, il y a quand même des éléments. Mais après on nous dit : "Bon bah ce truc-là [**le métro**] va quand même irriguer tout le territoire. Et donc ça, c'est un bénéfice que l'on chiffre à... 9 milliards." Paf ! Et donc, la somme des deux cela fait bien 9, 243 milliards. Et là, honnêtement, ce n'est pas très sérieux. C'est toujours pareil. Si on dit à quelqu'un que l'on a décidé de faire passer le métro là, et qu'on lui demande de nous pondre un rapport pour arriver à le justifier, on peut écrire cela. Mais on a bien compris que c'était une espèce de justification a posteriori. Mais qu'en soit, il n'y a pas d'éléments très tangibles et concrets pour justifier cela. Surtout que la ligne 18 est celle qui est attendue avec le plus faible trafic, comparée à toutes les autres lignes du Grand Paris Express. »⁷⁹

1. Dans un rapport de 2017, consacré à la Société du Grand Paris, la Cour des Comptes notait en effet les incertitudes sur le calcul des bénéfices, en raison de la proportion des bénéfices dits non conventionnels (gains environnementaux et urbains, effets directs de réallocation, effets d'agglomération, valorisation des nouveaux emplois etc.) qui, « selon le texte officiel

⁷⁹ Entretien Maire. Commune de la communauté d'agglomération Paris-Saclay. Novembre 2021

fixant la méthodologie des évaluations socioéconomiques des projets de transport⁸⁰, «n'ont pas de monétarisation reconnue» (Cour des comptes, 2017, p30). La figure 60 montre également que l'équilibre coût-bénéfices est moins prononcé pour les lignes 18 et 17 qui sont justement les projets qui suscitent des tensions à Saclay et au Triangle de Gonesse (cf. chap. 1).

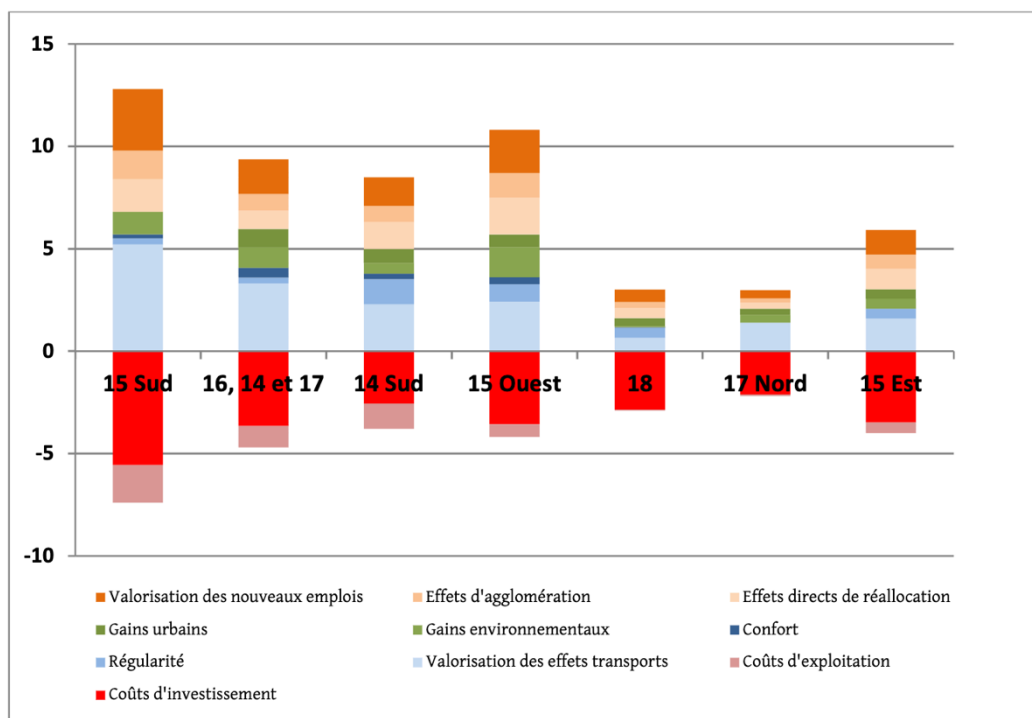


Figure 60: Bilan socioéconomique des lignes du Grand Paris Express (en Md€) (Commissariat général à l'investissement, pièces H dossier enquêtes publiques, 2010)

Cette estimation approximative des bénéfices socio-économiques du projet, dénoncée par les acteurs locaux et critiquée dans le rapport de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2017, p29), ferait suite à une réévaluation du coût de construction de la ligne du métro. En 2007, les analyses de Bent Flyvbjerg sur les méga projets estimaient déjà que la sous-évaluation des coûts était en moyenne de 43,3 % pour les projets ferroviaires en Europe (Flyvbjerg, 2007, p15). Pour la ligne 18 du plateau de Saclay, le coût brut était initialement prévu à 3,128 milliards d'euros en 2016 (CE, 2012, § 6 de la pièce H du dossier). Le nouveau dossier de déclaration d'utilité publique de 2020 mentionnait ensuite un coût de 4, 457 milliards d'euros, soit finalement une augmentation de près de 42,5% par rapport à ce qui avait été initialement indiqué dans l'enquête publique. Pour les associations, ces réajustements a posteriori remettent donc en question la crédibilité du calcul coûts-bénéfices qui légitime l'intérêt général du projet et la procédure de déclaration d'utilité publique. Elles dénoncent ainsi une application bancale et maladroite de la théorie du bilan :

⁸⁰ Note technique du 27 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Amis de la Vallée de la Bièvre : « Du point de vue des bénéfices socio-économiques, cette augmentation énorme du coût a été masquée par une augmentation encore plus énorme des bénéfices attendus. Ont été rajoutés au dossier des bénéfices dits “ non conventionnels “ qui ne sont pas chiffrés, car très incertains. Comme par exemple, l'intérêt que la densité urbaine autour des gares va apporter. Le délestage aussi : ce que l'on va gagner en économie par rapport au trafic automobile. Il y a tout un tas de choses comme cela qui ont été ajoutées et qui sont supposées apporter neuf milliards d'euros.

Doctorante : Qui fait ces calculs d'apothicaire ?

Amis de la Vallée de la Bièvre : La SGP est juge et parti. Elle présente un dossier avec tous les arguments qu'il faut pour le faire accepter. Elle s'est sentie obligée d'augmenter le coût pour le faire rapprocher du coût réel, qui avait été largement sous-estimé lors de la première DUP. Et pour faire passer la pilule, elle a introduit des bénéfices qu'il est peu usuel d'introduire dans les bénéfices socio-économiques. Résultat : elle s'avère avoir des bénéfices socio-économiques encore plus importants que lors de la première DUP. Tout en ayant augmenté le coût de réalisation de 42,5 %. Alors, il faut savoir que les estimations que propose la SGP dans ses dossiers sont quand même soumises à une contre-expertise du syndicat général pour l'investissement (SGPI), qui est une émanation du premier ministre. Le SGPI a donné un avis favorable disant que les bénéfices socio-économiques étaient démontrés, mais en disant que ses contre-experts avaient travaillé sur le sujet. Le rapport de contre-expertise n'avait pas été joint au dossier d'enquête. Mais on a pu se le procurer. Et il s'avère que les contre-experts ont critiqué fortement cette augmentation de coûts, masquée par des bénéfices non conventionnels. Donc le syndicat général pour l'investissement a trahi en quelque sorte l'avis de ses contre experts. En donnant un avis favorable pour faire plaisir, je pense, au premier ministre. Mais nous, on a mis en lumière que les contre-experts n'étaient pas d'accord. Et que cela dénotait... alors on n'a pas voulu dire une malhonnêteté dans notre recours. Mais on a dit que c'était de nature à avoir faussé le jugement des participants à l'enquête publique. (...) On a donc critiqué la forme de cette DUP mais aussi son fondement. »⁸¹

Cet entretien révèle la montée en compétences des acteurs locaux, notamment associatifs, en matière d'aménagement du territoire, sur la connaissance des rouages des fonctionnements juridiques et des chaînes de décisions administratives. Il questionne également l'influence des contre-expertises dans l'arbitrage final qui permet de statuer sur la réalisation d'un ouvrage étatique faisant débat. Le maintien d'un arbitrage favorable au développement du projet, malgré les résistances locales, dévoile des rapports de force entre les acteurs étatiques et locaux. Ces derniers sont davantage détaillés dans la suite du manuscrit (cf. Partie III) mais ces différents témoignages révèlent néanmoins un aperçu

⁸¹ Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Août 2021.

des rouages du système de justification de l'intérêt général des projets étatiques et de ses possibles remises en cause. En effet, si elle est rarement effective, la remise en cause de la légitimité des projets d'artificialisation constitue malgré tout une épée de Damoclès pour les établissements publics d'aménagement. Un membre du bureau des grandes opérations d'urbanisme du ministère de la transition écologique témoigne de l'élargissement des faisceaux de contraintes pour les aménageurs :

« On est dans un climat qui est devenu de plus en plus contraignant pour les aménageurs. Ils doivent faire vite alors que cela prend du temps. Sur le foncier, cela coûte de plus en plus cher. Ils sont contraints de faire les choses rapidement, sinon on leur dit qu'ils ont acquis ce foncier et qu'ils ne l'ont pas utilisé. Il y a une multiplication de choses qui pèsent sur les aménageurs alors qu'ils cherchent à faire des projets d'intérêt public avant tout. »⁸²

Au-delà de la justification du bien-fondé des opérations d'intérêt national, les aménageurs notent ainsi une pression grandissante sur les modalités de mise en œuvre des nouveaux projets.

Un renforcement du degré d'exigence sur les modalités d'artificialisation des opérations d'intérêt national

Le renforcement du degré d'exigence se traduit par la nécessité de présenter des projets exemplaires, répondant aux nouvelles réglementations environnementales ou faisant preuve d'innovation. Sur ce volet, les services de l'EPA Marne ont par exemple développé des travaux sur un coefficient de biotope surfacique⁸³ afin de mieux intégrer les enjeux de biodiversité dans leurs projets. D'un côté, dans le cadre des opérations d'intérêt national, l'établissement public d'aménagement semble donc doté de moyens humains, foncier et financiers qui peuvent sembler exceptionnels.⁸⁴ Mais de l'autre, ces ressources impliquent un degré de perfectionnisme dans l'application des réglementations en vigueur et un devoir de mobilisation de ces ressources pour donner l'exemple à travers des réalisations innovantes :

« En tant qu'EPA, on a un enjeu fort d'exemplarité. On est attendu par notre ministère de tutelle sur des indicateurs de développement durable, de sobriété foncière et de biodiversité. Pour tenir cet objectif d'exemplarité, on est donc obligé d'être dans des sujets émergents, de faire un peu de prospective, d'essayer de se mobiliser, de faire des études pour être en mesure d'essayer de faire du mieux possible. (...) Nous, on ne pourra pas complètement arrêter d'artificialiser. Mais l'idée c'est de limiter notre impact. Parce qu'on a des outils pour le faire et qu'on doit le faire. C'est ce que l'on attend de nous. »⁸⁵

⁸² Entretien Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Ministère de la Transition Écologique. Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme. Septembre 2021

⁸³ Le coefficient de biotope par surface (CBS) définit la proportion des surfaces favorables à la nature (dites surfaces éco-aménagées) par rapport à la surface totale d'une parcelle. Le coefficient de biotope est proposé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁸⁴ Entretien Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Ministère de la Transition Écologique. Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme. Septembre 2021

⁸⁵ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

Pour les membres des établissements publics d'aménagement, le droit d'artificialisation ne fonctionne donc pas comme un passe-droit mais s'accompagne au contraire d'un ensemble de devoirs. Ce degré d'exigence et cette obligation de rendre des comptes, vis-à-vis notamment des directives données par les ministères de tutelle, introduisent de la complexité dans le montage des projets : « Honnêtement, les services de l'État ne font aucune facilité aux projets. Ils ont le même niveau d'exigence que sur d'autres projets. Ils sont vraiment intègres sur la démarche »⁸⁶.

Face à cette injonction à l'exemplarité, un aménageur de l'EPA Sénart mentionne notamment les difficultés d'un projet de construction de logements dans la zone d'aménagement concertée de la ZAC des Pyramides. Pour lui, « les temps ont changé »⁸⁷ et cet exemple révèle l'évolution du paradigme d'aménagement et les questions que soulèvent les nouvelles directives. Contrairement à d'autres opérations d'extension, ce nouveau projet prévoit une densification dans la friche industrielle d'une ancienne usine betteravière, située à proximité du quartier de gare de Lieusaint. L'usine a été démolie mais les bassins de rétention, utilisés autrefois pour laver les betteraves avant leur transformation en sucre, ont été conservés. Avec le temps, ils sont devenus des réservoirs de biodiversité, exceptionnellement amplifiée par la présence d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) à proximité. Comme les bassins sont considérés comme des zones humides, l'EPA Sénart est soumis à des obligations de compensations environnementales et aux réglementations de la loi sur l'eau. Le projet de densification sur la friche entraîne en effet un impact environnemental sur la faune et la flore qui s'est développé sur le terrain, ce qui implique des compensations environnementales. Celles-ci étaient initialement prévues par la mise en jachère d'une parcelle agricole, achetées depuis plusieurs années pour le compte de l'EPA Sénart. Mais cette décision a suscité des tensions avec le monde agricole, qui y a vu une forme d'ingérence de l'aménageur dans les pratiques culturales. Une membre de la direction départementale des territoires de Seine-et-Marne témoigne : « On est un peu dans une espèce de blocage et on ne voit pas vraiment comment on peut s'en sortir. Car l'EPA refuse de changer son projet de compensations environnementales. Et la profession agricole refuse catégoriquement que ces hectares soient mis en jachère »⁸⁸. Au moment des derniers entretiens, l'issue de cette affaire n'était pas encore arrêtée mais des négociations avaient réorienté le projet de compensations vers la mise en place de pratiques d'agroforesterie sur des terres agricoles. Pour l'EPA Sénart, l'augmentation du degré d'exigence sur les manières d'aménager et la pression au développement des directives étatiques révèlent finalement une dissonance entre les différents objectifs des politiques publiques :

« Je dirais qu'aujourd'hui nous sommes à la croisée des chemins. On a une législation qui est assez contradictoire et un État qui a plusieurs couloirs. D'un côté, il fixe aux collectivités et à son bras armé, qui est l'EPA, des objectifs de construction de logements. Tandis que d'autres instances de l'État m'incitent à faire de la préservation d'espaces naturels sensibles au titre des directives de la loi sur l'eau. Pour moi, c'est un vrai cas d'école des contradictions. Après, je n'ai rien contre le moineau friquet ou contre le logement social. Mais je me dis qu'à la fin,

⁸⁶ Entretien Chef de projet Écologue. GIP Seine et Yvelines Environnement. Novembre 2021.

⁸⁷ Entretien Direction générale Aménagement et prospective. EPA Sénart. Février 2021

⁸⁸ Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Chef du service agriculture et développement rural. Septembre 2021

on ne va plus rien faire du tout, parce que cela devient compliqué. Au titre du dossier de loi sur l'eau, je suis amené à répondre à un certain nombre d'injonctions des services de l'État sur ces sujets. Notamment, renaturer les bassins de décantation. Mais, si je renature, j'impacte le milieu. Ah ! Ah ! Et donc si vous voulez, il y a certaines fois où j'ai l'impression de faire le grand écart entre les services de l'État. Soit au titre de mon dossier de loi sur l'eau. Soit au titre des compensations environnementales. Car l'un et l'autre entrent en contradiction. Car renaturer un ru ou un bassin et bien cela impacte la faune et la flore ! Mais après, il faut savoir ce que l'on veut. Et derrière, j'ai 515 logements à produire. (...) Mais pour piloter et faire aboutir ce dossier de 515 logements. Et bien, on y est depuis plus de deux ans. Avec des difficultés à mener l'ensemble de ces sujets, compte tenu des contradictions entre la préservation de l'espace agricole, la préservation de la biodiversité, la préservation des espaces humides et de la ressource en eau et la production de logement. (...) C'est un vrai cas d'école de l'imbroglio dans lequel nous sommes. »⁸⁹

Face aux contradictions des objectifs des politiques publiques, le positionnement des acteurs de l'aménagement oscille ainsi souvent entre une incompréhension et une forme de lassitude, propices à une posture attentiste, ou au contraire une forme de pragmatisme proactif volontaire : « Vous avez deux positions, la position des professionnels qui restent en attente des textes et d'autres qui s'inquiètent de se voir priver de tout un segment d'activités »⁹⁰. Un député fait allusion au positionnement des aménageurs. Ces derniers peuvent en effet avoir l'impression d'être dans une course contre la montre face au manque de visibilité sur le durcissement à venir de la réglementation de l'artificialisation : « Les grands aménageurs sont face à un mur, celui de la complexité administrative, la peur des recours et la pression car il faudrait venir à bout de leur projet au plus vite, avant qu'il ne soit trop tard. »⁹¹

Cette ambivalence est également lisible au sein même des services étatiques des préfectures. Dans les directions départementales des territoires (DDT) par exemple, les objectifs des différents services peuvent s'entrechoquer. Une membre du service agriculture et développement rural de la DDT Seine-et-Marne rend compte de ces tiraillements :

« Cette difficulté d'avoir une cohérence se retrouve même en réunion de co-direction au sein de la DDT. Ces réunions ont lieu tous les lundis matin et c'est intéressant car on débat des sujets d'actualité ensemble avec les autres services. Cela nous fait réaliser nos divergences de points de vue au regard de nos propres objectifs, tout en essayant de trouver des solutions communes qui pourraient être un compromis. Ces contradictions, on les vit donc tous les jours. (...) Car ils ont des consignes pour construire des logements sociaux et nous, on ne veut pas qu'ils prennent des terres agricoles pour cela. Du coup, il arrive qu'en "co-dir" on se chamaille un peu avec nos collègues du SRHU [Service Habitat et Rénovation

⁸⁹ Entretien Direction générale Aménagement et prospective. EPA Sénart. Février 2021

⁹⁰ Entretien Direction juridique de l'Union Nationale des Aménageurs (UNAM). Septembre 2021.

⁹¹ Entretien Député de l'Essonne. Saclay. Novembre 2021.

Urbaine]. Ils disent que je veux empêcher les gens d'avoir un toit sur la tête et moi je dis qu'ils veulent bétonner mes betteraves. »⁹²

Les opérations d'intérêt national sont donc insérées dans un système d'injonctions contradictoires qui révèlent le manque d'alignement des objectifs des politiques publiques et complexifient l'intégration des espaces NAF. D'un côté, les opérations d'État semblent conserver un statut d'exception dans la légitimité de leur artificialisation. Leur dynamique de développement apparaît encore répondre aux objectifs d'un ancien paradigme d'aménagement, même s'il est aujourd'hui dénoncé comme obsolète par de nombreux acteurs. D'un autre côté, les opérations d'intérêt national sont également soumises à un enjeu d'exemplarité dans la mise en œuvre de leurs projets. Les établissements publics d'aménagement sont en effet soumis à d'importantes attentes qui complexifient la réalisation de leur feuille de route, qui a souvent été mise en place dans un contexte où les enjeux de maintien des espaces NAF n'étaient pas reconnus de la même façon. Les directives oscillent entre un impératif de sobriété foncière et celui d'un développement économique et résidentiel dans les zones tendues. Les objectifs de ces différentes politiques publiques ne sont donc pas alignés, ce qui place finalement les acteurs dans des situations de dissonance cognitive : « On est entre le marteau et l'enclume sur les objectifs de développement et la préservation »⁹³.

4.1.2. Peut-on virer de bord ? La question des revirements des projets des opérations d'intérêt national

Ce renforcement du degré d'exigence soulève la question de l'orientation des opérations d'intérêt national dans un contexte de lutte contre l'artificialisation. Sur ce point, le positionnement des enquêtés sur l'évolution à donner à ces grands projets est divisé.

Faut-il modifier les projets d'artificialisation en cours de route ?

D'un côté, les aménageurs défendent la légitimité du maintien de l'artificialisation des espaces NAF dans le cadre des opérations d'intérêt national. Face au discours de sobriété foncière, plusieurs arguments sont mis en avant. Les opérations franciliennes répondraient tout d'abord à l'importante demande de logements et d'emplois dans la zone métropolitaine⁹⁴. Le SDRIF actuellement en vigueur prévoit en effet la construction de 1,5 millions de logements à l'horizon 2030, soit environ 70 000 logements neufs chaque année depuis 2010. L'artificialisation des opérations d'intérêt national s'opposerait ensuite aux méfaits de l'émiettement diffus des zones périurbaines, notamment à travers sa capacité à planifier, et donc rationaliser, le développement urbain. Pour les aménageurs d'État, il faudrait donc continuer à prioriser les projets des opérations d'intérêt national, au risque d'éparpiller des poches d'artificialisation qui ne seraient pas intégrées dans une planification cohérente à l'échelle de la métropole. Pour alimenter ce positionnement, plusieurs acteurs estiment par exemple que la consommation des espaces NAF aurait été empirée par le laissez-faire de la périurbanisation, en comparaison à l'artificialisation des opérations d'intérêt national. Sur le territoire de l'EPA Paris-Saclay, des acteurs de la sphère politique et de l'aménagement déclarent ainsi que la

⁹² Entretien Cheffe du service agriculture et développement rural. Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Septembre 2021

⁹³ Entretien Maire. Commune de Villiers le bâcle. Maire. Saclay. Novembre 2021.

⁹⁴ Entretien Direction générale Aménagement et prospective. EPA Sénart. Février 2021.

consommation des terres agricoles était plus soutenue avant la mise en place de l'opération d'intérêt national : « Il y avait beaucoup de grignotage avant même le projet Paris-Saclay »⁹⁵. Sur ces sujets, il est néanmoins difficile de trouver des données chiffrées, comparables dans le temps, qui permettent de croiser le rythme de consommation des terres, avant et après la mise en place des opérations d'État. Plusieurs sources de données sont souvent utilisées par les acteurs et celles-ci n'ont pas le même degré de précision ou la même fréquence de relevé (zonage des plans locaux d'urbanisme, mode d'occupation des sols de l'Institut Paris Région, etc.). Sur le plateau de Saclay, une étude menée en 2012 par la SAFER Ile-de-France mentionne néanmoins une évolution du rythme d'artificialisation des terres agricoles. Avant 1994, entre 43, 4 et 71 hectares de terres agricoles étaient artificialisés chaque année (SAFER, 2012), avant de descendre par la suite entre 12, 2 et 24, 2 hectares par an (MOS Institut Paris Région). De leur côté, les données prévisionnelles des projets signés par l'EPA Paris-Saclay montrent que l'opération d'intérêt national aura à terme consommé 296 hectares sur l'ensemble des espaces naturels, agricoles et forestiers, soit 29, 6 hectares par an (MOS Institut Paris Région). L'absence de données sur la seule consommation des espaces agricoles par l'EPA Paris-Saclay biaise la comparaison. On peut néanmoins supposer que le rythme de consommation des espaces agricoles était effectivement plus soutenu avant 1994.

Pour les acteurs de l'aménagement d'État, les opérations d'intérêt national demeurent donc un outil qui permet de rationaliser l'artificialisation des espaces NAF : « Il y a une conviction qu'il faut une ville agréable à vivre, avec une certaine densité mais qui arrête de s'étaler sur la campagne. (...) C'est donc chez nous qu'il faut urbaniser et pas ailleurs »⁹⁶. Pour soutenir la dynamique des opérations d'intérêt national et anticiper l'installation des entreprises, certains aménageurs soulignent qu'il est notamment stratégique et indispensable d'anticiper l'aménagement des espaces pour être prêts à répondre rapidement aux besoins des entreprises à la recherche de nouveaux locaux. À Sénart, l'absence, à une certaine époque, de terrains prêts à accueillir rapidement des entreprises a par exemple pu conduire certains groupes à privilégier d'autres territoires, dont l'aménagement (construction des routes, raccordement des réseaux etc.) était déjà en place. C'est notamment le cas du groupe Tesla qui a finalement préféré s'installer sur un terrain déjà aménagé à l'étranger.⁹⁷

D'un autre côté, plusieurs acteurs interrogés considèrent au contraire que les opérations d'intérêt national devraient revoir leur feuille de route pour s'accorder avec la nouvelle dynamique de réduction de l'artificialisation des espaces NAF. En 2021, le président de l'Autorité environnementale mentionnait ainsi la « persistance de vieux projets mal actualisés » (Miguet, 2021) notamment dans les grands projets étatiques. Les acteurs des filières agricoles et les associations environnementales dénoncent également un double discours qui masquerait une logique de remplissage des terrains. Les opérations d'intérêt national feraient preuve d'un accaparement des espaces NAF, sans mener de réelles réflexions sur des stratégies alternatives plus économes en matière de foncier et davantage soucieuses des conditions nécessaires au maintien de leurs fonctionnalités. Dans les anciennes villes nouvelles, les établissements publics d'aménagement héritent en effet d'importantes réserves foncières, dont certaines qui sont depuis longtemps en

⁹⁵ Entretien Direction RSE. EPA Paris-Saclay. Septembre 2021.

⁹⁶ Entretien Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Ministère de la Transition Écologique. Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme. Septembre 2021.

⁹⁷ Entretien Direction générale Aménagement et prospective EPA Sénart. Sénart, février 2022

attente de projets : « On a encore du foncier un peu partout »⁹⁸ admet un membre du Bureau des grandes opérations d'urbanisme. À Sénart par exemple, les réserves de terres agricoles sont parfois en attente depuis les années 1980. Pour les exploitants, ces terres pourraient aujourd'hui faire l'objet d'un remaniement de la programmation des opérations, plus favorable au maintien de l'activité agricole. Ils estiment que les aménageurs préfèrent au contraire « garder du foncier sous le coude sans avoir de projet précis »⁹⁹. Plusieurs cas d'étude révèlent en effet que les objectifs de développement ne sont pas toujours stabilisés au moment des expropriations. Sur le territoire de Saclay, dans le cadre de la ZAC de Corbeville, un recours a notamment été conduit par un exploitant qui avait fait l'objet d'une expropriation sans que son objet n'ait été à l'époque précisé. Il a finalement été débouté¹⁰⁰. Les dimensionnements des projets d'artificialisation sont également questionnés par les acteurs locaux. Toujours sur le territoire de Saclay, une élue fait mention du rayon de courbure de l'échangeur construit pour accéder à la ZAC de Corbeville. Son dimensionnement n'aurait pas été pensé pour limiter l'empiètement sur les espaces NAF mais conçu pour accueillir plus de voitures et anticiper la congestion du trafic routier¹⁰¹.

Les opérations d'intérêt national face au zéro artificialisation nette

Si la légitimité du maintien des opérations d'intérêt national ne fait pas l'unanimité, il en est de même pour leur statut dans le cadre des politiques de réduction de l'artificialisation : « L'État va-t-il accepter de serrer la vis pour ses projets ? »¹⁰², demande un urbaniste du département Urbanisme, Aménagement et Territoires de l'Institut Paris Région. Au moment des entretiens, le positionnement des projets des établissements publics d'aménagement vis-à-vis de l'objectif de zéro artificialisation nette n'était pas encore fixé. Les opérations étudiées se sont en effet structurées sur un modèle d'extension urbaine (cf. chap. 3) mais « ce modèle-là est aujourd'hui frappé de plein fouet par le ZAN »¹⁰³. Celui-ci induit des changements de perspectives, notamment dans les directives données par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) aux établissements publics d'aménagement :

« C'est notre sous-direction qui travaille aussi sur le ZAN. Donc on savait que c'était un sujet majeur. On travaille dessus et on commence à anticiper. On a dit à nos directeurs généraux qu'ils ne pouvaient plus continuer comme avant et qu'ils devaient anticiper en commençant à travailler sur cette articulation avec les espaces NAF de leurs secteurs. Et voir comment tout cela peut composer pour faire évoluer les projets restants. Depuis trois ans, ils réfléchissent dessus. »¹⁰⁴

⁹⁸ Entretien Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Ministère de la Transition Écologique. Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme. Septembre 2021

⁹⁹ Entretien Exploitant Maraicher touché par des expropriations de l'OIN. Sénart, avril 2022.

¹⁰⁰ Entretien Conseillère municipale Orsay. Secrétaire association Terre et Cité. Saclay. Novembre 2021.

¹⁰¹ Entretien Conseillère municipale Orsay. Secrétaire association Terre et Cité. Saclay. Novembre 2021.

¹⁰² Entretien urbaniste. Département Urbanisme, Aménagement et Territoires. Institut Paris Région. Juillet 2022.

¹⁰³ Entretien Direction générale Aménagement et prospective EPA Sénart. Sénart, février 2022

¹⁰⁴ Entretien Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Ministère de la Transition Écologique. Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme. Septembre 2021.

Selon certains aménageurs, les opérations d'intérêt national auraient, elles aussi, à rendre des comptes au moment de la mise en place de l'objectif du zéro artificialisation nette. Sur ce point, les stratégies adoptées par les établissements publics d'aménagement ne sont pas identiques. Pour anticiper la situation, l'EPA Marne s'est par exemple lancé dans des tentatives de classification des espaces aménagés pour mettre en place des indicateurs de sobriété foncière. Le but est de mesurer l'artificialisation, passée et projetée, pour tenter d'identifier des gisements de renouvellement urbain et éviter l'étalement. D'un point de vue surfacique, chaque opération de l'EPA Marne serait in fine qualifiée soit d'extension urbaine, de renouvellement urbain ou de densification. « On va essayer d'identifier aussi dans un SIG les espaces de nature que l'on a créés, que l'on a préservés et ceux que l'on veut valoriser. Pour avoir une vision un peu large de ce que l'on fait et de ce que l'on va faire dans les années à venir. »¹⁰⁵ souligne la responsable stratégie et innovation. Face à cette nécessité de connaître et de qualifier les différents espaces présents sur les territoires, les enquêtés sont néanmoins nombreux à s'interroger sur les biais méthodologiques de la mesure de l'artificialisation dans les opérations d'intérêt national. En cause, l'ancienneté des projets qui pose la question de l'état initial à prendre en compte et les difficultés d'appréhender une vision plus qualitative des surfaces :

Doctorante : « Pour intégrer l'objectif de ZAN, à partir de quand commenceriez-vous à mesurer et quel état initial serait pris ?

EPA Marne : Alors ça, c'est une question sur laquelle nous sommes en débat en ce moment. Et on n'est pas tous d'accord au sein de l'équipe. Car en effet, même quand on essaye de qualifier nos opérations, pour savoir si c'est de la densification, du renouvellement ou de l'extension, on se demande toujours à quel moment est-ce que l'on considère que c'est l'état initial T zéro. Car forcément, la qualification de ces opérations n'est pas la même. Pour le moment, on essaye de travailler et d'avancer mais... Cela date de la semaine dernière. Certains disent qu'il faudrait que cela soit avant la création de la ville nouvelle. D'autres, au moment où elle a été créée. Ce n'est pas tranché. (...) Je ne sais pas comment sera tranchée cette question, mais moi, j'ai l'impression que le T zéro est le moment où une ZAC a été créée. Car la ZAC est notre outil. Et c'est dans ce cadre-là que l'on agit. Mais c'est aussi biaisé car cela veut dire que tout l'historique n'est pas vraiment pris en compte. Alors jusqu'à quand remonter ? (...) Ce sont des questions compliquées à trancher. Et on finit aussi par se dire qu'il n'y a peut-être pas forcément de réponse. Ou une réponse au cas par cas. Et que c'est cette vision fine, et un peu de terrain, qui nous fait considérer qu'à tel endroit c'est de l'extension urbaine, et que c'est donc dangereux car avant il y avait des espaces agricoles de grande qualité, ou s'ils étaient de qualité médiocre et que du coup c'est moins grave d'aménager. Je pense que l'on va un peu passer par cette phase de cas par cas. On a fait aujourd'hui en fonction de ce qui existe. Mais cela porte un biais méthodologique assez important. »¹⁰⁶

¹⁰⁵ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

¹⁰⁶ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

Les modalités d'application du zéro artificialisation nette ne sont donc pas encore arrêtées. À Marne-la-Vallée, l'EPA Marne et l'EPA France tentent de catégoriser leur artificialisation, tout en étant confrontés au passif de leur urbanisation. Sur le plateau de Saclay, les services de l'EPA Paris-Saclay considèrent, de leur côté, que l'état initial du ZAN commencerait en 2010 avec la mise en place de la ZPNAF, un outil qui sanctuarise certains espaces NAF au sein du périmètre de l'opération d'intérêt national. À Sénart, les réflexions sont quant à elles plus embryonnaires et les actions demeurent davantage orientées vers des mesures d'application classiques de la séquence éviter-réduire-compenser. Au moment de l'enquête, la place des opérations d'intérêt national dans les réflexions sur la révision du SDRIF n'était également pas stabilisée. La priorisation des objectifs des opérations d'intérêt national dans le cadre de l'objectif ZAN était l'option retenue au moment de l'enquête. De cette façon, les opérations d'État seraient mises de côté dans les calculs et la consommation d'espaces liée aux grands projets d'État intégrée dans l'équilibre régional, et non soustraite au potentiel d'urbanisation des communes qui les accueillent. Les communes concernées par les opérations d'intérêt national ne devraient donc pas être plus limitées que les autres pour leurs projets propres. Mais à l'échelle régionale, l'enveloppe d'artificialisation à partager entre les acteurs locaux serait néanmoins réduite par les surfaces nécessaires aux projets d'État. Des données qui ne sont pas toujours arrêtées avec exactitude pour certaines opérations encore en phase de programmation ¹⁰⁷.

Une initiative récente est néanmoins à noter dans les communes de Chanteloup-en-Brie et Montévrain avec le projet des Lisières. Cette initiative, portée par l'EPA Marne, prévoit une évolution de la zone commerciale du Clos du Chêne, qui a été inaugurée en 2008 sur le secteur IV du Val d'Europe (cf. chap. 3). Le plan de réaménagement de la zone commerciale et de logistique implique notamment un volet de désartificialisation avec la renaturation de certains espaces de parkings, présentée en figure 61. Ce projet a été lauréat du Programme d'investissements d'avenir PIA 4 « Démonstrateurs de la ville durable » en 2022. Présenté par l'EPA Marne comme une hybridation fertile d'un centre-commercial, ce projet prévoit plusieurs mesures qui sont encore en cours de discussions : réorientation de la programmation vers plus de mixité (développement de petits commerces, création de nouveaux espaces publics, etc.), renaturation d'un ru et des surfaces de stationnements aujourd'hui en enrobés, construction d'un parking silo pour économiser l'espace au sol, développement de liaisons douces en lien avec les venelles et les chemins agricoles qui mènent à l'exploitation de la cueillette du Plessis. Les premières réunions publiques ont eu seulement lieu en janvier 2023, mais ce revirement illustre néanmoins une tentative d'expérimentation de désartificialisation portée par un établissement public d'aménagement.

¹⁰⁷ Entretien urbaniste. Département Urbanisme, Aménagement et Territoires. Institut Paris Région. Juillet 2022.

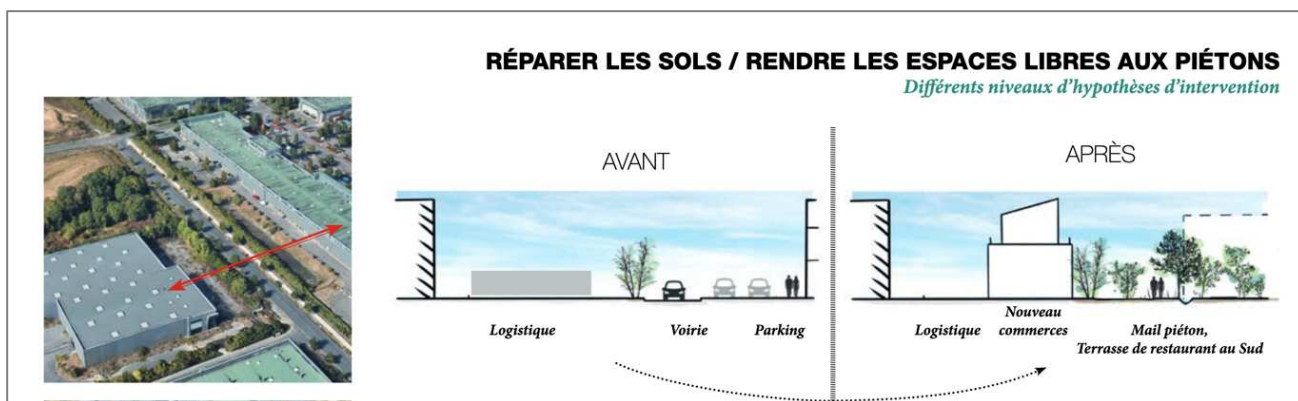


Figure 61: Projet des Lisières à Montévrain (EPA Marne, 2023)

Les réductions d'emprise des opérations d'intérêt national

Plusieurs acteurs font mention d'une forme de schizophrénie de l'État sur le sujet de l'artificialisation dans ses projets¹⁰⁸. D'un côté, « on assiste à un rouleau compresseur du Grand Paris qui bétonne tout »¹⁰⁹ et de l'autre, l'État met en place de nouveaux objectifs de réduction de l'artificialisation qui contraignent les acteurs sur le terrain : « Le ZAN est un objet politique dont tout le monde s'empare, pour empêcher tous les projets, y compris ceux qui seraient quand même pertinents »¹¹⁰. La maire d'une commune du Plateau de Saclay souligne ce double discours et interroge la possibilité de remaniement des projets des opérations d'intérêt national :

« Il y a un vrai sujet là-dessus. On envie de dire à l'État qu'il faut qu'il s'applique le ZAN à lui-même. C'est-à-dire que les grands projets d'État pourraient être aussi revus à l'aune des règles qui s'impose à tous. Cela ne veut pas dire les remettre en cause, il faut tenir compte de ce qui a déjà été mis en œuvre, mais réfléchir à ce qui reste à mettre en œuvre pour l'adapter (...) Pour moi, c'est la difficulté aujourd'hui de ces OIN, qui ont été lancées il y a un certain nombre d'années, à une époque où l'on n'avait pas forcément la même prise de conscience et les mêmes enjeux. Et cela me paraît important de les adapter à de nouveaux enjeux. Cela ne veut pas dire, ne pas les faire, surtout ceux qui sont déjà lancés. Mais cela veut dire, accepter de les faire un peu autrement. Mais je comprends que cela nécessite plus de temps, parfois plus d'argent et sans doute de revoir un peu le dimensionnement. Mais il serait peut-être temps que l'on change de mode d'aménagement du territoire en réalité. »¹¹¹

Les chapitres suivants développeront les stratégies mises en place dans chaque territoire à l'égard des espaces NAF. La marge de manœuvre des projets dépend en effet de leur chronologie et semble varier en fonction de l'attractivité des territoires. À Marne-la-Vallée, le débat actuel sur l'artificialisation ne remet généralement pas en cause les projets qui ont été programmés depuis

¹⁰⁸ Entretien Maire. Commune de la Communauté d'agglomération Paris-Saclay. Saclay. Septembre 2021.

¹⁰⁹ Entretien. Direction Générale. Autorité Environnementale, octobre 2021.

¹¹⁰ Entretien Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Ministère de la Transition Écologique. Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme. Septembre 2021.

¹¹¹ Entretien Maire. Commune de la Communauté d'agglomération Versailles Grand Parc. Décembre 2022.

plusieurs années. Ces derniers sont légitimés par l'attractivité du territoire, dynamisés par la convention avec l'entreprise Disney, mais aussi justifiés par l'absence de vacances et surtout par la forte demande foncière le long de l'autoroute A4¹¹². La plupart des espaces agricoles résiduels dans le périmètre de l'OIN sont ainsi progressivement artificialisés et les coups partis sont rarement remis en cause : « Les coups partis des OIN sont toujours en chantier sur les mêmes principes qui ont motivé les premières ZAC, il n'y a pas eu de revirement. On est dans le même état d'esprit qu'il y a 30 ans : construction, construction, construction. »¹¹³. Sur les autres terrains, le différentiel d'attractivité de l'OIN de Sénart et les revendications citoyennes et militantes à Saclay posent davantage la question de l'avenir des terrains qui ne sont pas encore urbanisés. Les modifications dans les projets s'observent néanmoins quand les demandes se font très en amont de la délivrance de leurs autorisations. Une configuration qui est souvent difficile à obtenir dans le cadre des zones d'aménagement concertées actuellement en chantier, mais qui ont pu être lancées il y a plusieurs années. Les entretiens révèlent en effet le poids de l'inertie des autorisations qui, une fois délivrées, sont difficiles à remettre en cause : « Quand un projet est lancé en France, personne ne sait l'arrêter après. [...] Une fois que l'on a l'autorisation, c'est parti ! Et on va jusqu'au bout, même si c'est une connerie ! [...] Il faut vraiment qu'il y ait un clash social pour que l'on remette en cause la poursuite d'un projet »¹¹⁴.

Plusieurs acteurs font toutefois mention de revirements au cours desquels les terres n'ont finalement pas été urbanisées. Sur le Plateau de Saclay, le projet initial devait initialement laisser seulement 1 800 hectares de terres agricoles contre 2 469 hectares actuellement sanctuarisées : « C'est au moment de l'établissement de la loi du Grand Paris. Il y a eu une levée de boucliers contre le projet initial qui prévoyait de réduire le plateau de Saclay à seulement 1 800 hectares de terres agricoles. Car dans un premier temps, il n'était pas du tout question de protéger les terres agricoles. Il était surtout question d'urbaniser. Et puis, il y a eu une levée de boucliers des assos, des agris même de certains élus. (...) Il y a eu une lettre collective, cela a aussi été soutenu par un député du canton, des sénateurs. »¹¹⁵ Les enquêtés mentionnent ainsi un sursaut des acteurs locaux et une prise de conscience collective suite à l'annonce des prévisions chiffrées de consommation des espaces agricoles dans les études de préfiguration. Pour un député du territoire, l'ancienneté des mobilisations est aujourd'hui renforcée par l'accroissement de la médiatisation des sujets agricoles. Selon lui, cette combinaison de facteurs peut expliquer certaines déviations de trajectoires, notamment à Saclay :

« Il faut savoir que les premiers projets du plateau de Saclay prévoyaient une artificialisation complète dans les esquisses et les croquis. Et c'est une sorte de péché originel qui a abouti à un procès d'intention permanent. Pour tous les militants, c'est acquis. Le but caché, avoué ou pas, des dirigeants c'est de transformer tout ça en un gigantesque labo et raser l'agriculture. De toute façon, les premières imaginations du projet sont arrivées à une époque où l'on

¹¹² Entretien Direction générale des services techniques et de l'aménagement durable Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée. Novembre 2021.

¹¹³ Entretien Maire d'une commune de Marne-et-Gondoire Agglomération. Marne-la-Vallée. Août 2021.

¹¹⁴ Entretien Ingénieur retraité membre permanent, Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Plateau de Saclay, août 2021.

¹¹⁵ Entretien Ingénieur retraité, membre permanent association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Plateau de Saclay. Août 2021.

considérerait l'agriculture comme un sujet du passé. Maintenant c'est le contraire, l'agriculture revient en force, on en parle en politique comme des modèles d'avenir sur lesquels il faut se recentrer. Et l'intérêt politico-médiatique des champs a grimpé. »¹¹⁶

À Saclay, l'annulation du projet de candidature à l'exposition universelle a par exemple relancé des négociations sur le maintien d'une zone agricole de huit hectares sur la ZAC de Corbeville¹¹⁷. La réduction du périmètre est ici arrivée en cours de route, une fois les autorisations délivrées, ce qui est assez rare. À Réau, l'EPA Sénart voulait lancer en 2018 une procédure de zone d'aménagement différée sur 400 hectares de terres agricoles. Un changement de préfet, plus strict en matière d'artificialisation et l'intransigeance de la Chambre d'agriculture sur la surface prévue ont finalement stoppé la création de la zone d'aménagement différée au moment des études de préfiguration¹¹⁸ : « Sur le secteur de l'EPA Sénart, on a réussi à calmer les ardeurs de l'EPA et de l'État avec un projet. (...) Car 400 hectares encore en plus ! Alors qu'il y avait un projet mais pas non plus un projet énorme. Mais en fait, ils voulaient se préparer " Au cas où, il y aurait des projets". Mais bon, c'est bon il faut arrêter »¹¹⁹. Suites aux négociations, la surface du projet a finalement été réduite à 150 hectares. Un projet de déclassement et de restitution de 800 hectares de terres agricoles, destinées pour le moment à l'urbanisation, est également en cours de négociation avec l'agglomération de Grand Paris Sud, la préfecture et la Chambre d'agriculture. À Marne-la-Vallée, sur le périmètre de l'EPA Marne, c'est une zone d'activités de 20 hectares prévue à Collégien et un barreau de contournement du centre bourg, qui n'ont finalement jamais été programmés. La figure 62 spatialise le foncier qui était réservé au niveau des terres agricoles des plaines de Bussy dans la vallée de la Brosse. Un élu compare ce projet avec une autre zone d'activités, la ZAC de la Rucherie (figure 62), qui a elle été lancée sur la commune de Bussy-Saint-Georges au sud de l'autoroute A4 : « Le coup est parti sur la Rucherie mais ne partira pas sur la vallée de la Brosse »¹²⁰. Il mentionne également l'implication de la communauté d'agglomération Marne et Gondoire qui a développé une politique de préservation des espaces NAF le long des vallées de la Brosse et de la Gondoire (cf. chap. 5). Pour lui, le projet de Collégien « aurait pu être fait il y a trente ans. Mais plus maintenant »¹²¹. Sur le périmètre de l'EPA France, l'emprise Disney a fait l'objet de nombreux revirements depuis 1987. Une emprise de plus de 190 hectares agricoles en jachère, située derrière l'hôpital du Grand Est Francilien de Jossigny vient notamment d'être libérée par l'État et rendue aux collectivités. Le plan de la figure 63 représente ces parcelles en rose. Cet abandon des objectifs d'artificialisation est récent et les nouvelles orientations à trouver pour ces terrains sont laissées aux mains des agglomérations (un point qui sera développé dans le chapitre 5 qui suit) : « Val d'Europe veut essayer de travailler

¹¹⁶ Entretien Député de l'Essonne. Saclay. Novembre 2021.

¹¹⁷ Entretien Conseillère municipale Orsay. Secrétaire association Terre et Cité. Saclay. Novembre 2021.

¹¹⁸ Entretien Cheffe du service agriculture et développement rural. Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Septembre 2021.

¹¹⁹ Entretien Secrétaire générale et trésorière de Association Agri Développement Île-de-France. Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.

¹²⁰ Entretien Maire d'une commune de Marne-et-Gondoire Agglomération. Marne-la-Vallée, août 2021.

¹²¹ Entretien Maire d'une commune de Marne-et-Gondoire Agglomération. Marne-la-Vallée, août 2021.

avec Marne et Gondoire sur un projet d'envergure pour savoir ce que l'on peut faire de cette libération de foncier.»¹²²

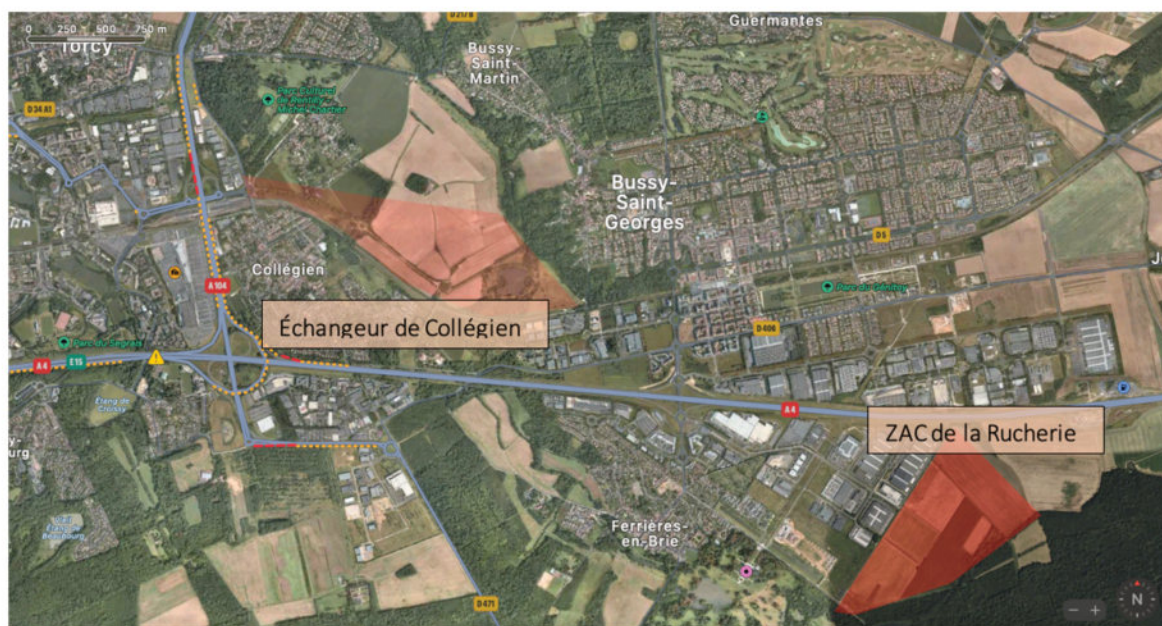


Figure 62: Localisation du foncier de la ZAC de la Rucherie et du projet d'échangeur de Collégien (Plans, 2022)



Figure 63: Extrait du plan de localisation des terrains agricoles EPA Marne proche de l'hôpital de Jossigny (EPA Marne, 2021)

¹²² Entretien élu. Commune de Bailly-Romainvilliers. Marne-la-Vallée. Juillet 2023.

Sur l'emprise de Disney, la convention mentionnait initialement une zone réservée de 1 943 hectares, augmentée à 2 229 hectares en 2010, puis récemment renégociée à 2 118 hectares. Suite au dernier avenant, l'entreprise Disney a notamment abandonné son option générale d'achat sur certaines emprises dans les communes de Coutevroult (secteur La Justice/Lilandry) et de Montry (secteur de l'Épinette) qui sont plus périphériques par rapport à son périmètre. L'entreprise maintient néanmoins le projet de création d'un parc à thème sur les univers Star Wars, Marvel et de la Reine des Neiges dans la ZAC des Congrès, située à l'intérieur de la rocade. Celui-ci prévoit la mise en place d'un lac artificiel sur les terres agricoles. Les travaux ont déjà commencé et font l'objet d'une campagne de communication sur l'avancement du chantier (figure 64).



Figure 64: Vue du chantier du lac artificiel ZAC des Congrès (EPA France, 2023)

Il existe donc des réductions d'emprise dans les opérations d'intérêt national. Certaines libérations de foncier ne sont pas toujours expliquées, à l'image des terrains derrière l'hôpital de Jossigny, et concernent des délaissés d'urbanisation éparpillés au sein du périmètre des opérations. Dans d'autres cas, lorsqu'un projet de zone d'aménagement concerté est lancé, les réductions d'emprise ne sont généralement pas proposées par les établissements publics d'aménagement de leur propre initiative, mais sont le fruit de négociations, voire de rapports de force. Les acteurs qui demandent des modifications varient également en fonction des territoires étudiés (Chambre d'agriculture pour Sénart, élus locaux pour Marne-et-Gondoire, associations à Saclay). Leurs modes d'interaction révèlent néanmoins un répertoire d'actions diversifiées (lobbying politique, mise en place d'une réglementation, interpellation et médiation lors d'évènements de concertation). Ce point sera développé par la suite (cf. chap. 8). On constate malgré tout que les modifications d'emprise concernent généralement des délaissés d'urbanisation. À l'exception du plateau de Saclay, où les espaces NAF non urbanisés constituent un territoire structuré, identifié par une petite région agricole, les terres récupérées lors des réductions d'emprises sont le plus souvent éparpillées dans les interstices des projets. Cet éclatement du territoire agricole et la répartition en mosaïque des espaces NAF soulèvent alors des problèmes de maintien de leurs fonctionnalités. Les conditions de mise en place effective de dispositifs d'intégration des espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national seront développées dans les chapitres suivants. Ces différents exemples révèlent néanmoins

déjà l'influence de la temporalité et de l'engagement des acteurs locaux dans les revirements de situation. Les virages de bord des établissements publics d'aménagement sur leur feuille de route sont rares et lorsqu'ils s'effectuent, ce sont généralement sur des terrains qui n'ont pas encore été programmés et où les demandes d'autorisations peuvent encore être contestées.

Les opérations d'intérêt national héritent donc d'objectifs et de projets en extension urbaine qui ne sont pas alignés avec les nouvelles injonctions de réduction de l'artificialisation des espaces NAF. Malgré ces tendances, il existe pourtant en France un ensemble d'outils de gestion et de protection qui permettent l'intégration des espaces NAF au sein de l'aménagement. Leurs modalités d'application varient néanmoins en contexte d'opération d'intérêt national.

4.2. L'arsenal d'outils de protection et de contrôle à l'épreuve des opérations d'intérêt national

4.2.1. La comptabilisation et la définition des NAF : une base commune difficile à partager

La définition des espaces NAF et la mesure de leurs surfaces ont soulevé de nombreuses interrogations tout au long de ce travail de recherche. Dans les projets d'aménagement, la reconnaissance de l'existence des espaces NAF s'appuie en effet sur des méthodes de comptabilisation qui peuvent biaiser le panel d'espaces pris en compte.

En premier lieu, les réalités recouvertes par ce triptyque varient en fonction des territoires et des profils des acteurs rencontrés (aménageur, technicien des collectivités, scientifique, associatif, habitant, etc.). L'appréciation des espaces NAF évolue également en fonction des méthodes de classification et des définitions de référence qui ont pu influencer leur intégration au sein de l'aménagement du territoire (cf. chap. 1). Le choix de méthode d'inventaire effectué par chaque acteur témoigne en filigrane des différences de points de vue et donc, in fine, des distinctions opérées dans le traitement des espaces NAF. Ces différences de partis pris sont par exemple visibles dans les agglomérations qui accueillent les opérations d'intérêt national de Marne-la-Vallée. L'agglomération du Val d'Europe parle ainsi majoritairement d'espaces verts sur ses supports de communication (Site officiel, consulté le 24/05/2023) pour désigner les parcs urbains et les bassins de rétention d'eaux pluviales. Elle ne fait pas mention des espaces agricoles malgré la persistance des grandes cultures qui marquent son paysage, notamment dans les communes de Villeneuve-le-Comte et de Villeneuve-Saint-Denis nouvellement rattachées au périmètre. De son côté, l'agglomération voisine Marne-et-Gondoire communique au contraire beaucoup plus sur les espaces naturels et agricoles, qu'elle a d'ailleurs placés au centre d'une politique locale de valorisation (reconstitution du linéaire des cours d'eau, protection des terres agricoles, développement de l'alimentation locale, préservation des fonctionnalités agricoles, etc.). Face à cette profusion de définitions et de représentations des espaces NAF et en fonction des contextes, il est donc souvent nécessaire pour les acteurs d'effectuer, au préalable de chaque échange ou réunion, un rappel des définitions pour établir une référence commune entre des partenaires qui peuvent avoir des visions différentes.¹²³

Le choix de ces qualifications révèle finalement des partis pris qui influencent ensuite la prise en compte des espaces dans l'aménagement. Le maintien d'une forme de flou ou d'indécision sur la

¹²³ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021

définition des termes se répercute en effet sur l'identification et la gestion des objets qu'ils sont supposés saisir¹²⁴. Un parti pris peut ainsi mettre de côté ou diminuer la visibilité de certains espaces au détriment d'autres. Les acteurs soulignent par exemple la méconnaissance et la relative absence de gestion concertée pour les espaces forestiers. Sur ce sujet, un membre de la Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt DRIAAF Ile-de-France mentionne ainsi l'importance de dissocier les espaces forestiers des espaces naturels et agricoles, notamment dans les documents de planification et de prospection. Au sein des territoires, les espaces forestiers sont souvent mal connus et fragmentés entre différents propriétaires publics ou privés. Leur gestion spécifique demeure peu comprise et à la charge d'un éventail d'acteurs (ONF, DRIAAF, prestataires extérieurs) qui est imprécis pour les élus et la sphère civile. Un animateur territorial explique ainsi que « la forêt est la grande oubliée »¹²⁵ des mesures de gestion des espaces NAF dans l'aménagement des territoires.

En second lieu, l'objectif de définition des espaces NAF se confronte aussi rapidement à l'absence d'une méthode de comptabilisation fixe et commune aux différentes échelles d'analyse spatiale (Desrousseaux et al. 2017). « Le SIG, c'est le bazar ! »¹²⁶ admet un technicien de Val d'Europe Agglomération. Il existe en effet plusieurs méthodes d'identification des espaces NAF qui se réfèrent aux caractérisations physique ou fonctionnelle des espaces. Celles-ci varient en fonction des instances responsables (Institut Paris Région, communes, ministère etc.), mais aussi selon les typologies d'usage du sol choisies et les méthodes de détection utilisées (télédétection par satellite, photo-interprétation, déclaration fiscale, zonage réglementaire etc.). Chacune d'entre elles présente un degré de détail, une fréquence de relevé et une accessibilité qui influencent les données chiffrées et leur utilisation par les acteurs (Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, 2014).

Sur le sujet des zones humides, par exemple, une erreur de définition par le Conseil d'État a donné lieu à des erreurs d'appréciation dans les inventaires. Il existe en effet deux critères, végétal et pédologique, pour qualifier un espace de zone humide. S'ils sont aujourd'hui alternatifs, l'ancienne réglementation demandait la présence des deux critères pour caractériser une zone humide et la répertorier dans les inventaires. L'évolution du couvert végétal pendant l'année ou la régulière mise en culture des zones humides ont pu alors introduire des ambiguïtés dans la réalisation des inventaires qui doivent aujourd'hui être complétés. C'est notamment le cas pour le territoire de l'EPA Paris-Saclay. Dans la ZAC Satory, une zone humide non inventoriée a été découverte et complexifie le montage du projet. Le décaissement de quatre à six mètres de profondeur, prévu sur l'ensemble de la friche pour des mesures de dépollution préventive, impacte la zone humide et donne lieu à des compensations. Celles-ci doivent s'effectuer dans le bassin versant du schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Bièvre et au moment de l'enquête les acteurs n'avaient pas encore trouvé de lieux de compensation susceptibles de correspondre aux critères de la réglementation du bassin versant.

¹²⁴ Entretien Responsable du pôle aménagement du territoire du service forêt bois, biomasse et territoire. Direction régionale et interdépartementale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt d'Ile de France (DRIAAF). Juillet 2021.

¹²⁵ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Saclay. Juin 2021

¹²⁶ Entretien Direction générale des services techniques et de l'aménagement durable Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée, novembre 2021.

Si l'on considère le périmètre des territoires influencés par les grands projets d'aménagement, le changement rapide de destination des terres rend nécessaire un suivi régulier annuel et un grain précis à l'échelle infra-communale. La nomenclature doit aussi être suffisamment détaillée pour identifier les enjeux des fonctionnalités des espaces NAF et les facteurs nécessaires à la pérennisation des activités influencées par l'artificialisation. Les sources de données à disposition sont détaillées dans le tableau 2.

Tableau 2 : Sources de données sur la consommation des espaces non urbains (M. Jussaume, 2022)

Méthodes	Institution	Détail	Fréquence	Nomenclature	Commentaires
PLU	Commune	À la parcelle cadastrale	Irrégulière en fonction des révisions des documents	Zonage en fonction des usages autorisés et de la mise en conformité avec d'autres documents (PPRI, espaces classés etc.). Zone naturelle et forestière (ZN), Zone agricole (ZA), Zone Urbaine (ZU) etc.	Le PLU qualifie les parcelles selon les usages autorisés et non sur ceux réellement effectifs sur une parcelle. Une zone de friche peut ainsi être identifiée comme une zone urbaine alors même que son usage actuel est agricole. Au moment de la révision des PLU et des SCoT, la consommation d'espace sur les dix dernières années doit être comptabilisée. Mais l'accès à ces données reste inégal en fonction des communes qui n'effectuent pas les révisions au même moment.
MOS de l'institut Paris Région	Institut Paris Région (anciennement IAU Île-de-France)	Niveau de précision au 1/5000	Tous les 4 ans (Dernier millésimé 2017)	Plusieurs catégories de postes (de 11 à 81 selon la précision) basés sur la photo-interprétation. 1) Forêts (bois, peupleraies, clairières etc.) 2) Milieux semi-naturels (berges, espaces ouverts à végétation arbustive etc.) 3) Espaces agricoles (terres labourées, prairies, vergers, pépinières, maraichages, serres) 4) Eau (cours d'eau, étangs, lacs) 5) Espaces ouverts artificialisés (espaces verts urbains, jardins, cimetière, camping) 6) Habitat individuel 7) Habitat collectif 8) Activités (logistique, commerce, bureaux etc.) 9) Équipements (sport, santé, culture) 10) Transport 11) Carrières, décharges, chantiers	Les espaces ouverts sont peu détaillés car la nomenclature s'intéresse surtout aux espaces urbains pour les 11 postes disponibles à tous. Le MOS ne concerne que l'Île-de-France ce qui limite les comparaisons nationales. Il n'est pas suffisamment actualisé pour saisir les modifications rapides des projets mais permet de contextualiser les terrains.

<p>Corine Land Cover <i>Coordination of Information on the Environment Land Cover</i></p>	<p>Agence européenne de l'environnement</p>	<p>Niveau de précision au 1/100 000. Chaque image satellitaire est décomposée en unité de surface minimal 25ha.</p>	<p>Tous les 6 ans. (Dernier millésimé en 2018)</p>	<p>La nomenclature s'appuie sur 44 postes répartis en 5 catégories :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Territoires artificialisés 2) Territoires agricoles 3) Forêts et milieux semi-naturels 4) Zones humides 5) Surfaces en eau 	<p>Cette interprétation s'appuie sur de données satellitaires (méthode de télédétection) pour évaluer l'occupation biophysique des sols considérée comme homogènes. Le niveau de détail et la fréquence ne sont pas suffisants.</p>
<p>Terris et Lucas <i>Utilisation du territoire - Land Use/Cover Area frame statistical Survey</i></p>	<p>Services statistiques du Ministère en charge de l'agriculture</p>	<p>La méthode a été modifiée plusieurs fois depuis 1946. Le maillage varie en fonction des territoires (94ha pour les départements de l'IDF et 178ha pour les autres)</p>	<p>La mise à jour est annuelle depuis 1982 (sauf exception). Depuis 2017, la mise à jour à l'échelle départementale et régionale est devenue tri annuelle.</p>	<p>La nomenclature de synthèse identifie 3 catégories :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sols artificialisés (Sols bâtis, Sols revêtus ou stabilisés, Autres sols artificialisés) - Sols agricoles (Sols cultivés, Surfaces toujours en herbe) - Sols naturels (Sols boisés, Landes, friches, maquis, garrigues, savanes, sols nus naturels, Zones humides et sous les eaux, Zones interdites) 	<p>Cette enquête par sondage aréolaire consiste à quadriller un territoire puis à tirer au sort un échantillon d'aires qui sera enquêté. Les résultats observés sont ensuite extrapolés pour estimer l'occupation des sols à l'échelle du territoire. Le niveau de détail est donc limité.</p>
<p>Observatoire de l'artificialisation</p>	<p>Ministères de l'agriculture et de l'environnement à travers la coordination de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). Relevés et traitement des données effectués par le Cerema, l'IGN et l'IRSTEA.</p>	<p>Échelle communale ou carroyage INSEE.</p>	<p>Actualisation annuelle en réponse à l'action 7 du plan Biodiversité (juillet 2018) qui demandait de fournir un état des lieux annuel de la consommation d'espaces.</p>	<p>L'observatoire d'artificialisation identifie les flux de consommations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des espaces NAF : les surfaces fiscales enregistrées comme terres, prés, vergers, vignes, bois, landes et eaux cadastrées pour le foncier non bâti. - des espaces artificialisés : cadastrés englobent les parcelles correspondant à du foncier bâti et pour le foncier non bâti les surfaces enregistrées comme carrières, jardins, terrains à bâtir, terrains d'agrément, chemin de fer. 	<p>Cette évaluation s'appuie sur les fichiers fonciers que la Direction générale des finances publiques compile chaque année. Sur la base des déclarations, sont enregistrés les changements d'usage du sol en particulier le passage d'un espace naturel, agricole ou forestier en terrain à bâtir. En revanche, les fichiers fonciers traitent seulement les données cadastrées, sans traiter le non cadastré (routes, espaces publics, etc.) qui représente 4 % de la surface du territoire national. (Fosse, 2019, p13)</p>
<p>Occupation du sol grande échelle OCSGE</p>	<p>Base élaborée par le CEREMA sur la typologie nationale des espaces préconisé par l'IGN.</p>	<p>1 / 5000 Unités de cartographies 200m2 pour le bâti et 500m2 pour zone urbaine.</p>	<p>Mise à jour tous les 3 ans.</p>	<p>Elle s'appuie sur un modèle ouvert séparant la couverture du sol et l'usage du sol (appelé modèle en 2 dimensions) avec une précision appuyée sur le Référentiel à grande échelle (RGE®) et une cohérence temporelle (notion de millésime) permettant les mises à jour pour suivre les évolutions de la consommation des espaces</p>	<p>Pas de données encore pour certaines régions dont l'Ile-de-France.</p>

Les multiples catégories et modalités de comptage répertoriées dans le tableau 2 révèlent la persistance de difficultés à se représenter concrètement les espaces NAF mais aussi à suivre leur évolution dans le temps (Fosse, 2019, p6). Pour pallier cette absence d'homogénéité, de clarté ou de

précision, certains acteurs choisissent alors d'effectuer leurs propres relevés de données. C'est notamment le cas pour les agents du service de l'environnement de l'agglomération de Marne-et-Gondoire qui ont effectué leurs propres relevés et traitements de données pour avoir un suivi précis et à grande échelle des espaces NAF de leur territoire. Sur le Plateau de Saclay, l'association Terre et Cité a également initié une dynamique d'enquêtes et de traitement de données pour incarner les enjeux agricoles et environnementaux du territoire. Le lancement d'une démarche d'évaluation du programme européen LEADER a ainsi permis d'effectuer des relevés précis sur les surfaces agricoles et leurs caractéristiques. Ces relevés ont été effectués de 2015 à 2021 auprès des exploitants ayant leur siège d'exploitation dans le périmètre. Ils permettent de suivre l'évolution de leurs parcelles mais aussi celles des surfaces de culture en agriculture biologique, la fréquence des plantations de légumineuses ou d'écoulement de leur production au sein de filières locales (terme qui renvoie ici à l'échelle régionale). Ces relevés sont plus précis et mieux adaptés que les autres sources de données publiques présentées plus haut. L'une des plus-values de cette démarche réside notamment dans l'accompagnement des données statistiques de Terre et Cité par des textes explicatifs qui facilitent l'interprétation des chiffres au regard des connaissances de terrain. Le croisement des variations comptables avec des facteurs explicatifs permet ainsi de mieux identifier les leviers d'actions et les facteurs ayant une influence sur l'évolution des espaces NAF. Les variations de certaines quantités ont par exemple pu s'expliquer par des événements ponctuels (installation d'une nouvelle exploitation, perte de récolte due aux intempéries etc.) ou structurels (diversification, nouvelle embauche etc.). Les données de ce relevé sont par ailleurs régulièrement utilisées par des services partenaires (Communauté Paris-Saclay, EPA Paris-Saclay), car elles permettent d'avoir un panorama du territoire qui dépasse les limites administratives classiques (département, région etc.). De leur côté, les établissements publics d'aménagement sont également amenés à avoir un suivi plus régulier des données cadastrales et des images aériennes de leurs projets. Au sein du territoire de Saclay, l'EPA Paris-Saclay finance ainsi une entreprise privée de relevés topographiques et de prise de vue aérienne par drone, *Cartodrone*, pour avoir des images récentes des secteurs en chantier qui évoluent rapidement. Contrairement aux bases de données publiques, le recours à cette entreprise permet un suivi précis et un traitement des données rapide (trois semaines environ contre plusieurs mois pour les relevés du cadastre). Cette réalisation de la collecte de données a également permis de corriger certaines imprécisions des archives (localisation erronée, échelle inadaptée, imprécision sur la nature des réseaux, etc.).¹²⁷

Ces initiatives individuelles soulèvent néanmoins une autre difficulté, que l'on retrouve également dans le choix des nomenclatures des bases de données des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou de l'observatoire de l'artificialisation présentées dans le tableau 2. En fonction des catégories, certains phénomènes sont dilués ou invisibilisés. Par exemple, dans le zonage des plans locaux d'urbanisme, les centres équestres sont comptabilisés dans les zones agricoles (ZA) alors qu'ils sont absents du décompte de la surface agricole utile (SAU) des statistiques de l'Agreste au niveau du ministère de l'Agriculture et la souveraineté alimentaire. Les relevés effectués dans le cadre de la politique agricole commune, réalisés par les agriculteurs, n'intègrent aussi pas toutes les surfaces cultivées, comme les serres maraichères. En fonction des bases de données choisies, le degré d'imprécision ou les choix de regroupement au sein des nomenclatures peuvent orienter la connaissance, et donc la reconnaissance, des espaces NAF. Un écologue de l'Institut Paris région revient notamment sur le

¹²⁷ Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.

manque de clarté des notions utilisées : « Les législateurs ne sont pas des écologues et mettent des termes qui apportent de la confusion. Une mare dans un golf par exemple est un habitat mais pas naturel. »¹²⁸ Le croisement des documents de communication et des diagnostics confirme que les données chiffrées peuvent souvent suggérer des idées qui sont en décalage avec la réalité statistique. Par exemple, dans la zone de protection du Plateau de Saclay, la ZPNAF, aucun des enquêtés ne connaît la valeur exacte de la surface agricole utile. La zone agricole (ZA) intègre un panel de terrains allant des terres cultivées aux centres équestres jusqu'aux terrains laissés en friche. Pourtant, il n'est pas rare de retrouver un réemploi imprécis de ces chiffres et une confusion entre la zone d'usage agricole (ZA), identifiée dans les PLU, et la surface agricole utile (SAU) qui identifie les surfaces effectivement cultivées.

Malgré la mise en place de l'observatoire de l'artificialisation en 2019, il n'existe donc pas encore de base de données adaptée et commune à l'ensemble des territoires qui permettrait de suivre l'évolution des espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national. De manière générale, plusieurs acteurs relèvent une inadéquation entre les données à disposition et le suivi des enjeux des espaces NAF dans les opérations d'intérêt national. Un membre du Bureau des grandes opérations souligne également qu'« avoir une politique du chiffre, c'est aussi à risques. Car parfois on peut avoir un super coefficient de biotope mais avec un aménagement tellement extensif que c'est un gâchis environnemental »¹²⁹. Il existe ainsi des « mésusages » (Plant et al., 2021) des données chiffrées sur les espaces NAF qui entravent leur utilisation dans les prises de décision politiques ou entraînent des manipulations maladroites.

4.2.2. Les différents types de dispositifs et leur application dans le contexte des OIN.

Plus que les bases de données, ce sont finalement les outils de protection des espaces NAF qui leur donnent une visibilité et renforcent leur reconnaissance dans les procédures d'aménagement¹³⁰. En Ile-de-France, il existe un arsenal d'outils encadrant la protection des espaces NAF dans l'aménagement du territoire. Le tableau 3 les répertorie selon quatre grands types d'action : d'inventaire, contractuelle, foncière et réglementaire. Ces types d'action n'agissent pas sur les mêmes leviers et n'ont donc pas le même degré d'application dans le contexte des opérations d'intérêt national. Par exemple, les procédures foncière, contractuelle ou d'inventaire n'ont pas de réel pouvoir de contrainte et n'interdisent donc pas les aménagements¹³¹. Les objectifs de ces outils sont plus tournés vers la valorisation des espaces, la sensibilisation des acteurs et la négociation politique. Les outils réglementaires, quant à eux, encadrent et permettent l'interdiction de certains usages, notamment par le biais d'un zonage prescriptible et opposable aux projets.

¹²⁸ Entretien Écologue. Département Environnement Urbain et Rural Institut Paris Région. Novembre 2021.

¹²⁹ Entretien Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Ministère de la Transition Écologique. Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme. Septembre 2021

¹³⁰ Entretien Direction. Groupement d'intérêt public Seine et Marne environnement. Juillet 2021.

¹³¹ Entretien Direction. Groupement d'intérêt public Seine et Marne environnement. Juillet 2021.

Tableau 3: Les outils de protection des espaces NAF en Ile-de-France (M.Jussaume, 2023)

Échelon <i>Type</i>	Europe	État		Région	Département	EPCI	Commune
Réglementaire But : Régulation des usages Outils : zonage		Site Classé Arrêté de Biotope	ZPNAF	SDRIF		PPEANP	ZAP Espace boisé classé Zonage PLU
Foncier But : Valorisation Outils : Remise en état et ouverture aux publics				Espaces gérés par l'AEV	Espace Naturel Sensible		
Contractuel But : Sensibilisation et engagement des acteurs Outils : Négociations et signature de charte	Zone Natura 2000			SAFER Parc naturel régional PRIF			
Inventaire But : Connaissance des territoires Outils : Relevés		ZNIEFF Site inscrit					

AEV : Agences des Espaces Verts
PPEANP : Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains
PRIF : Périmètre Régionale d'Intervention Foncière
SAFER : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

ZAP : Zone Agricole Protégée
ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique,
ZPNAF : Zone de Protection des espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

La pertinence et l'efficacité des outils de protection dépendent en effet de leur opposabilité et des caractéristiques du territoire sur lequel ils s'appliquent. Pour maintenir des espaces agricoles, le simple zonage d'un plan local d'urbanisme et la surveillance par les agents de la SAFER locale peuvent par exemple suffire pour une commune rurale qui n'est pas sujette à la pression d'un front d'urbanisation. Pour les opérations d'intérêt national, la situation est plus compliquée. Les zones sont tendues et certains documents de protection sont réversibles face aux procédures relevant de de l'utilité publique (cf. chap. 2). Les acteurs en charge de la gestion des espaces NAF soulignent ainsi l'instabilité des outils de protection et l'anticipation de logiques de contournement : « Croire qu'un site faisant l'objet d'une protection est protégé, ce serait bien se tromper. Il peut toujours y avoir un porteur de projet qui arrive et qui trouvera la faille qui permettra de le justifier »¹³².

Cette thèse s'intéresse en particulier à trois outils, mis en place au sein des périmètres des opérations d'intérêt national : le périmètre régional d'intervention foncière (PRIF), le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP) et la zone de protection naturelle, agricole et forestière (ZPNAF).

¹³² Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne). Agence des espaces verts. Août 2021.

Le PPEANP et la ZPNAF : une parenté méconnue

Parmi l'ensemble des dispositifs, exposés dans le tableau 3, seul le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP) de Marne-et-Gondoire et la zone de protection naturelle, agricole et forestière (ZPNAF) du plateau de Saclay sont réellement opposables face aux grandes opérations étatiques. Leurs caractéristiques sont détaillées dans le tableau 4. Ils ont la particularité d'associer plusieurs types d'action en alliant un zonage réglementaire classique, la mise en place d'un programme d'action et un système de gouvernance dédié qui sensibilise et réunit les représentants de l'État et les acteurs du territoire. Cette gouvernance s'appuie sur deux comités, un comité de pilotage décisionnel et un comité de suivi plus élargi aux acteurs locaux. Pour la ZPNAF, le comité de pilotage a été créé en 2016, soit six ans après la création de l'outil par la loi. Il rassemble les grandes instances institutionnelles dans le but d'assurer la mise en œuvre opérationnelle du programme d'action de la ZPNAF (avis de compatibilité des projets avec la servitude de la ZPNAF, suivi de l'animation du programme d'action). Le comité de pilotage a donc un rôle politique et valide les mesures et les avancées du programme d'action présenté dans le rapport annuel du comité de suivi de la ZPNAF. Le comité de suivi réunit, quant à lui, les acteurs locaux (publics, privés) et l'ensemble des responsables des fiches action du programme d'action. Son but est d'établir une dynamique commune collective de projet autour des différentes thématiques et d'animer le programme d'action de la ZPNAF. La gouvernance du PPEANP fonctionne de manière similaire. On note néanmoins que pour la ZPNAF de Saclay, les acteurs locaux associatifs ont revendiqué le droit de siéger au comité de pilotage. Depuis 2019, trois associations du territoire ont ainsi obtenu le droit d'être représentées au comité de pilotage de la ZPNAF et se partagent une voix dans les prises de décisions, ce qui n'est pas le cas pour le PPEANP de Marne-et-Gondoire.

Tableau 4: La comparaison des dispositifs de PPEANP et ZPNAF (M. Jussaume, 2022)

Dispositifs	PPEANP	ZPNAF
Caractéristiques	Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains	Zone de Protection des espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
<i>Législation</i>	Loi Développement des Territoires Ruraux (DTR n° 2005-157) du 23 février 2005	Loi du Grand Paris (n° 2010-597) du 3 juin 2010
<i>Contexte</i>	Création du premier PPEANP en Île-de-France en 2012 à Marne-et-Gondoire (77)	Création de l'unique ZPNAF en 2013 sur le Plateau de Saclay (78 et 91)
<i>Similitudes</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Un périmètre réglementaire qui sanctuarise le zonage des espaces naturels agricoles et forestiers sur la base des PLU en vigueur. - Un programme d'actions qui identifie les enjeux et des acteurs associés. - Des temps d'animation (comités de suivi et de pilotage) 	
<i>Différences</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Pour le PPEANP, les SAFER sont en droit de préempter tous types de terrains bâtis ou non (objectif 9 de la SAFER) ce qui n'est pas le cas pour la ZPNAF. - Un PPEANP doit être inscrit dans un seul département tandis que la ZPNAF est à l'intersection de l'Essonne et des Yvelines. - La ZPNAF est le fruit d'une démarche réglementaire descendante, instituée par l'État, tandis que le PPEANP est une initiative ascendante assurée par le portage des collectivités locales. 	

□

Les deux procédures, comparées le tableau 4, sont donc relativement équivalentes. Elles s'appuient toutes les deux sur un périmètre qui sanctuarise le zonage des espaces NAF, identifié dans les plans locaux d'urbanisme des communes. Pour le PPEANP comme pour la ZPNAF, le maintien de ces procédures est plus solide que pour les autres outils car leur niveau d'opposabilité se situe au même échelon que les opérations d'intérêt national. Elles ne sont en effet modifiables qu'après l'avis des ministères (Transition écologique et cohésion des territoires, agriculture et souveraineté alimentaire) et l'obtention d'une validation par le Conseil d'État. En parallèle, elles établissent une charte et un programme d'action pour intégrer des enjeux plus transversaux (fonctionnalités, transports, emploi etc.). Le PPEANP et la ZPNAF prennent ainsi la forme d'un zonage qui assure la maîtrise foncière, accompagné d'un programme d'action ayant vocation à mettre en œuvre un projet de développement à travers plusieurs fiches action. Le programme d'action de la ZPNAF a par exemple pour but d'établir les orientations destinées à favoriser plusieurs volets : l'exploitation agricole, la gestion forestière, ainsi que la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages. Le périmètre de ces outils dépend néanmoins des documents d'urbanisme existants qu'ils doivent respecter. Ces servitudes d'utilité publique empêchent les changements de destination des espaces NAF inscrits dans le plan de zonage des plans locaux d'urbanisme. Lors de leur création, il ne peut donc pas empiéter sur les zones urbanisées ou identifiées comme à urbaniser, même si elles concernent des espaces NAF. En revanche, le PPEANP et la ZPNAF sont ensuite opposables aux communes concernées en cas de révision d'un PLU. Pour le PPEANP, la SAFER est aussi en droit de préempter tous types de terrains bâtis ou non (objectif 9 de la SAFER), ce qui n'est pas le cas pour la ZPNAF. En dehors de cette différence, le fonctionnement de la ZPNAF est donc très similaire à celui du PPEANP.

L'une des principales distinctions entre les deux dispositifs réside dans les procédures de mise en place. Pour le PPEANP, c'est le conseil général départemental qui permet sa création, par le biais de la demande d'une intercommunalité porteuse du dispositif. Même si leurs acronymes varient en fonction des territoires, il existe ainsi plusieurs PPEANP (orthographiés parfois PEAN) dans d'autres régions. Pour le moment, la création de la ZPNAF constitue en revanche un acte législatif isolé, mis en place par l'État dans le cadre de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010, relative au Grand Paris. Les acteurs du Plateau de Saclay sont ainsi nombreux à insister sur la singularité de la ZPNAF, qu'ils présentent comme un « dispositif unique en France » (EPA site officiel, consulté le 7 juin 2023) et « une construction sui generis »¹³³. En réalité, la ZPNAF s'inspire largement du fonctionnement du PPEANP et les réflexions qui ont conduit à sa création dans la loi ont été alimentées par des échanges avec les équipes d'animation de certains PPEANP préexistants, comme celui de Marne-et-Gondoire¹³⁴. La filiation entre les deux dispositifs n'est pourtant pas mise en avant et la majorité des enquêtés du plateau de Saclay ignorent l'existence des PPEANP. La proposition de l'amendement n° 4154, déposé le mercredi 3 mars 2021 par le député de l'Essonne, est d'ailleurs une illustration intéressante d'une certaine méconnaissance des acteurs des dispositifs et d'une confusion entre leurs particularités. L'amendement proposait notamment la reproduction du dispositif de ZPNAF dans d'autres territoires soumis aux projets d'État, à l'image du triangle de Gonesse. La commission de l'Assemblée nationale a finalement rejeté l'amendement, en invoquant comme motif l'existence du dispositif de zone agricole protégée (ZAP) alors même que ce dispositif

¹³³ Entretien Député de l'Essonne. Saclay. Novembre 2021.

¹³⁴ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

n'est pas opposable en cas d'opération d'intérêt national. L'absence de rapprochement dans l'amendement du dispositif de ZPNAF avec celui, déjà existant et très similaire, du PPEANP peut surprendre, tout comme l'argumentation de la commission, qui semble ignorer le différentiel de protection entre une zone agricole protégée (ZAP) et la ZPNAF dans le contexte des grands projets d'État. L'enquête de terrain a montré que la seule difficulté à la mise en place d'un PPEANP sur le plateau de Saclay résidait dans le morcèlement de son découpage administratif. En effet, si l'on se réfère à la loi, le périmètre d'un PPEANP ne peut être mis en place qu'au sein d'un même département alors que la ZPNAF concerne un espace inséré dans deux départements et trois agglomérations différentes. L'utilisation de ces outils et leur influence sur les trajectoires d'intégration des espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national seront développées dans les prochains chapitres (cf. chap. 5 et 6).

À noter également qu'en 2019, le dispositif du PPEANP a fait l'objet d'un débat parlementaire le 27 mars 2019 sur la proposition d'un amendement qui impliquait une réduction du pouvoir réglementaire de l'instrument dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique portant sur les projets d'infrastructures d'État. Le compte rendu de la séance est exposé dans l'encadré 11. Cet amendement, soutenu par le gouvernement, a finalement été rejeté mais aurait potentiellement impliqué une fragilisation des PPEANP dans les projets d'opérations d'intérêt national qui comportent des projets d'infrastructures. Ce type de demande de modification de la loi est notamment évoqué par les acteurs qui développent une forme de défiance vis-à-vis des outils de protection qu'ils estiment toujours réversibles malgré l'existence de verrous législatifs.

Encadré 11: Extrait du compte rendu de la séance du 27 mars 2019 au Sénat sur la proposition de modification des PPEANP

Mme Michèle Vullien : La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux organise la mise en place de périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Ces PAEN sont de la compétence des départements et de la métropole de Lyon. La modification d'un PAEN est évoquée à l'article L. 113-19 du code de l'urbanisme de la manière suivante : « Des modifications peuvent être apportées par le département au périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains avec l'accord des seules communes intéressées par la modification et après avis de la chambre départementale d'agriculture. Toutefois, toute modification du périmètre ayant pour effet de retirer un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret. » **Cette rédaction qu'aucun dispositif réglementaire ne vient préciser nécessite par conséquent, pour toute réduction de périmètre de PAEN, que la modification soit initiée par le département, qu'elle reçoive l'accord des communes intéressées et qu'elle soit approuvée par décret. La présence d'un PAEN est donc susceptible de fragiliser la création d'infrastructures de transport déclarées d'utilité publique, puisqu'il suffit d'une opposition du département ou de l'une des communes intéressées pour interdire la modification nécessaire à la construction de l'infrastructure. Il convient donc de mettre en place des outils permettant une telle modification, sur l'initiative de l'État, d'un de ses établissements publics, d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics [souligné par l'auteur].** Le présent amendement vise à permettre de procéder à une modification d'un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains dans le cadre de la déclaration d'utilité publique d'une infrastructure linéaire

et d'autoriser la poursuite d'un projet sur un secteur qui aurait été classé périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains malgré l'existence préalable d'une réservation foncière préexistante. Cette possibilité est limitée aux seuls projets d'infrastructures de transport de l'État, d'un de ses établissements publics, d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics.

Il s'agit donc de ne pas mettre de bâton dans les roues à une infrastructure qui serait d'utilité publique.

M. le président : Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Mandelli, rapporteur : Cet amendement déposé ici, au Sénat, qui représente les territoires et les collectivités locales, m'apparaît surréaliste – je l'ai dit en commission.

Cet amendement, qui permettrait à l'État de restreindre, voire d'invalidier rétroactivement des PAEN sans l'accord des collectivités locales, est doublement contestable : d'une part, il affaiblirait la protection des espaces agricoles et naturels, auxquels nous sommes tous très attachés ; d'autre part, il remettrait très fortement en cause des choix des communes et des départements en matière d'aménagement du territoire – les collectivités adopteraient des plans de protection dont on pourrait s'exonérer, au gré des décisions d'aménagement de l'État.

J'ajoute qu'une telle façon de faire serait même contre-productive, car ces projets d'ampleur ne seront acceptés, sur le territoire, que si un dialogue entre l'État et les collectivités permet de faire émerger un consensus local ; en voulant passer ainsi en force, on risquerait bien plus de freiner les projets.

Je rappelle, enfin, que, lors de l'examen de la loi Élan, le Sénat avait fermement défendu la compétence des collectivités en matière d'urbanisme et d'aménagement, contre l'imposition par l'État de projets non concertés. Notre commission est sur la même ligne. C'est pourquoi elle a émis un avis défavorable affirmé !

M. le président : Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Élisabeth Borne, ministre : Je voudrais d'abord souligner l'importance des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, qui peuvent être soumis à des pressions importantes. Ils doivent donc faire l'objet de protections fortes. Pour autant, la procédure actuelle, susceptible d'aboutir à une modification de ces périmètres par décret, n'est pas plus protectrice des préoccupations des communes que ne le serait la procédure qui est proposée par cet amendement. Cette procédure donne bien toutes les garanties, avec une évolution des périmètres qui est réalisée dans un cadre concerté, itératif et progressif de l'élaboration du projet.

Le dispositif proposé permet, in fine, et si certains blocages persistent, de faire évoluer un tel périmètre par le biais d'une DUP. Il prévoit aussi que le dossier indique les mesures prises pour éviter, réduire ou compenser l'effet du projet d'infrastructure. Il prévoit enfin que ces éléments soient intégrés au dossier d'enquête publique.

La procédure est donc tout aussi respectueuse des prérogatives des collectivités et peut se révéler plus efficace pour permettre la prise en compte d'infrastructures de l'État ou d'autres gestionnaires de voiries. C'est pourquoi le Gouvernement émet un avis favorable sur cet amendement.

M. le président : Je mets aux voix l'amendement n° 245 rectifié ter.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Sources : <https://www.senat.fr/seances/s201903/s20190327/s20190327023.html> consulté le 13 juillet 2023

Le PRIF : la force du droit mou

Le périmètre régional d'intervention foncière (PRIF) est un outil que l'on retrouve sur les différents terrains. Pour le territoire de l'EPA France, la juxtaposition avec le périmètre régional d'intervention foncière d'Ile-de-France Nature est néanmoins infime (à Serris au sud de l'autoroute A4) et ne constitue pas un déploiement concret d'Ile-de-France Nature sur le secteur IV du Val d'Europe. Le périmètre régional d'intervention foncière constitue un dispositif spécifique à l'Ile-de-France, mis en place par Ile-de-France Nature (anciennement Agence des espaces verts). À la différence des outils réglementaires, il s'appuie principalement sur la négociation entre les acteurs et prend la forme d'une démarche concertée de la gestion foncière. Le PRIF est donc un périmètre à l'intérieur duquel Ile-de-France Nature essaye d'étendre son influence auprès des collectivités territoriales qui acceptent d'y adhérer. Un engagement partenarial est alors conclu entre les collectivités territoriales, Ile-de-France Nature et la région pour mener à bien un projet commun d'acquisition et de valorisation des espaces NAF. Ile-de-France Nature utilise ainsi ses périmètres fonciers, d'une part, pour négocier le maintien des zones agricole (ZA) et naturelles (ZN) dans les plans locaux d'urbanisme des communes, et, d'autre part, pour organiser l'acquisition de certains espaces du périmètre pour structurer des actions de valorisation et d'ouverture aux publics.

Initialement, les périmètres régionaux d'intervention foncière ne concernaient pas les espaces agricoles. Avant 1990, les principales fonctions de l'Agence des espaces verts priorisaient l'acquisition d'espaces naturels et forestiers, destinés à l'ouverture du public. Ces objectifs reflètent les grandes orientations de l'époque, centrées sur les enjeux récréatifs ou environnementaux : « Historiquement, le motif était l'ouverture aux publics des forêts, puis il s'est étendu vers la protection de l'environnement et les aspects biodiversité et ensuite à la régulation du prix du marché agricole et au maintien de l'activité agricole périurbaine »¹³⁵. Ces premières mesures ont tout de même permis de développer des méthodes de suivi et de gestion qui ont ensuite été utilisées pour le foncier agricole¹³⁶. En 1990, le premier périmètre régional d'intervention foncière à vocation agricole est mis en place sur le territoire du plateau de Saclay et symbolise le tournant vers une approche plus intégrative de l'ensemble des espaces NAF. Les PRIF sont progressivement devenus des outils centraux de préservation du foncier agricole et Ile-de-France Nature est un propriétaire foncier agricole important à l'échelle de la région. Ile-de-France Nature possède actuellement 2 200 hectares agricoles dont plus de 600 hectares sur le territoire du plateau de Saclay (Site officiel, consulté le 7 juin 2023). Pour beaucoup d'exploitants, la politique d'acquisition d'Ile-de-France Nature n'est pas perçue comme une intrusion mais comme un fort levier de pérennisation de l'agriculture, notamment par la mise à disposition de baux ruraux qui sécurisent et offrent de la visibilité sur le devenir du foncier¹³⁷. Que ce soit pour les espaces naturels et forestiers ou les terres agricoles, l'objectif d'Ile-de-France Nature est de devenir propriétaire des terrains pour ensuite effectuer des travaux d'aménagement et les mettre à disposition des publics concernés. Ces actions induisent ainsi d'importantes négociations et des dialogues avec les collectivités territoriales, mais aussi avec les

¹³⁵ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021

¹³⁶ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021.

¹³⁷ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

propriétaires des terrains concernés. Si Ile-de-France Nature est souvent associée au droit de préemption des espaces naturels sensibles, qui lui est transféré par le département sur accord des communes, la plupart des transactions se fait à l'amiable car elle ne dispose pas elle-même de cette compétence.

Le PRIF est donc le fruit d'une concertation entre les acteurs et se base sur un accord de principe entre les différents partenaires. Cet outil s'est ainsi révélé particulièrement efficace pour la création de dialogue et de perméabilité entre des instances qui avaient pour habitude de rester cloisonnées dans leurs champs d'actions respectifs.¹³⁸ Si la création de dynamiques croisées est intéressante, l'efficacité du PRIF reste néanmoins fragilisée par les opérations d'aménagements sous enquête publique (zone d'aménagement concerté, opération d'intérêt national) qui remettent en question les dispositions prises par le périmètre de protection : « Le PRIF n'a pas de dimension juridique. Il est bien pour contractualiser avec les collectivités mais il n'est pas suffisant en termes de protection. »¹³⁹. En effet, le PRIF n'est pas opposable aux documents d'urbanisme. Malgré la présence de nombreux gardes fous et l'influence des pouvoirs d'Ile-de-France Nature et de la SAFER, le maire d'une commune concernée par le PRIF peut aussi décider de ne pas en tenir compte dans l'aménagement de sa commune : « L'AEV n'impose pas ces périmètres. Le PRIF c'est du négocié, pas de l'imposé. »¹⁴⁰. Par exemple, celui du plateau de Saclay a dû être réactualisé pour tenir compte des aménagements routiers. Cette réduction de périmètre n'est par ailleurs pas soumise à des mesures compensatoires. Dans le PRIF, le maintien dans le temps des zones agricoles (ZA) et naturelles (ZN) est donc uniquement permis par l'engagement des communes, mais aussi par les systèmes d'influence mutuelle des différentes instances (départementales, régionales etc.). La présence des médiateurs d'Ile-de-France Nature peut alors indirectement influencer sur les prises de décisions si le positionnement communal évolue. Ile-de-France Nature ne fait pourtant pas partie de la liste officielle des personnes publiques associées (PPA) en cas de révision du PLU et se trouve régulièrement écartée par certains élus : « Oui, dans certains cas, on a des changements avec des élus qui sciemment ne nous associent pas. Car ils savent que l'on va être du poil à gratter dans la procédure »¹⁴¹. Son efficacité tient donc surtout sur les systèmes d'influence mutuelle des différentes instances lorsqu'elles sont intégrées dans les boucles de décision. Malgré cela, le PRIF est facilement modifiable. Pour certains techniciens, le caractère non opposable du PRIF peut néanmoins présenter les atouts du « droit mou »¹⁴² (Magnon, 2019) en influençant les comportements, sans la menace d'une sanction : « Le fait de ne pas avoir une arme très forte nous a permis d'intervenir dans plein de contextes différents. C'est la force du PRIF. Il ne fait pas trop peur. On est quand même dans un engagement de réflexion et d'outils assez souples. »¹⁴³. Les effets positifs des dispositifs ne sont en effet pas toujours à voir dans l'application de sanctions mais aussi dans les formes de discussion qu'ils peuvent générer entre des acteurs qui n'ont pas l'habitude d'échanger.¹⁴⁴ Même si le PRIF ne peut pas imposer des mesures, a fortiori dans le cadre des opérations d'intérêt national, il oblige les

¹³⁸ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021.

¹³⁹ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021.

¹⁴⁰ Entretien Chargée de prospective territoriale 91. Agence des Espaces Verts. Avril 2019.

¹⁴¹ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021.

¹⁴² Le droit dur désigne des principes réglementaires opposables tandis que le droit souple s'appuie sur des préconisations, des suggestions ou des partenariats qui ne sont pas obligatoires.

¹⁴³ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021.

¹⁴⁴ Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre. Direction des services techniques. Plateau de Saclay, juillet 2021.

acteurs à discuter entre eux. Même lorsqu'il s'agit de discuter de modifications qui réduisent son périmètre. On peut néanmoins souligner que les outils de protection plus stricts, comme le PPEANP ou la ZPNAF, ont été mis en place dans des territoires qui possédaient un PRIF.

Il existe donc un éventail d'outils qui permettent l'intégration des espaces NAF dans les projets d'aménagement. Ils agissent sur différents leviers et, malgré le régime d'exception des projets d'État, certains sont opposables aux opérations d'intérêt national. Plusieurs acteurs soulignent cette diversité des outils à disposition : « Il y a déjà tout ce qu'il faut finalement »¹⁴⁵. Plus que l'absence d'outils, ce serait leur utilisation effective qui ferait avant tout défaut. Le besoin ne serait donc pas de créer de nouveaux outils, adaptés au contexte des opérations d'intérêt national, mais d'appliquer ceux qui existent déjà dans la réglementation. En Ile-de-France, il n'existe en effet qu'un seul PPEANP et une seule ZPNAF. Pour pallier l'absence d'application de certains instruments, une stratégie mise en place par les acteurs de gestion des espaces NAF consiste de ce fait à superposer les outils de protection à différentes échelles pour renforcer le maintien des espaces NAF et leur visibilité. La multiplication des couches d'outils n'est généralement pas considérée comme un ensemble de doublons désorganisés mais comme un renforcement de la protection des espaces NAF : « Ce que l'on cherche, c'est qu'il y ait le plus de couches de classement sur un site. Car d'expérience, on sait que tout peut être remis en cause. (...) Car on sait que sur les espaces NAF, une protection ne suffit pas. »¹⁴⁶. Par exemple, les zones d'inventaires ZNIEFF n'ont pas de caractère contraignant mais les informations qu'elles fournissent sur le territoire sont très utiles : « chaque fois que l'on fait des inventaires, on trouve quelque chose et dès que l'on trouve quelque chose, si un projet doit voir le jour, cela engendre beaucoup de devoirs de compensation »¹⁴⁷. Même s'ils n'ont pas de valeur prescriptive réglementaire, certains outils sont donc plus utilisés par les gestionnaires des espaces NAF pour lancer des alertes sur certains sujets, si un échelon de protection n'est pas opérant. Certains invoquent notamment l'argument de la cohérence territoriale pour protéger des espaces situés à proximité du périmètre d'un autre instrument de protection. Le poids d'un document et son efficacité ne se résument donc pas à son levier réglementaire mais aussi au nombre de personnes qu'il parvient à mettre autour de la table. Les effets positifs des outils de protection ne sont en effet pas forcément toujours dans l'application de l'outil lui-même mais aussi dans les discussions qu'il génère¹⁴⁸. Le chevauchement d'une multitude de périmètres de protection a donc une influence positive sur la reconnaissance des enjeux des espaces dans les projets :

« Face à l'accumulation des différentes protections, on pourrait avoir ce réflexe de se demander pourquoi ne pas définir un seul niveau de protection très fort. Alors qu'en fait, dans le cadre de la décentralisation et de l'organisation de l'aménagement du territoire en France, je ne pense pas que ce serait la bonne stratégie. Pour une raison simple : on a l'État, la région, les départements, les communes, et puis l'Europe. On se rend compte que les espaces les mieux

¹⁴⁵ Entretien Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Ministère de la Transition Écologique. Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme. Septembre 2021.

¹⁴⁶ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021.

¹⁴⁷ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021.

¹⁴⁸ Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre. Direction des services techniques. Plateau de Saclay, juillet 2021.

protégés, c'est quand tout le monde a son petit niveau de protection. Comme on est dans une gestion partagée des questions d'aménagement du territoire, un espace est bien protégé quand tout le monde s'est mis d'accord avec son propre outil à protéger. Car si l'un des niveaux est défaillant, par exemple si ce sont les services de l'État qui n'ont rien entériné pour la protection des espaces, ils sont prêts à délivrer n'importe quelle autorisation contre laquelle les outils seraient inopérants voir inefficaces. En fait l'idée, c'est de mouiller tout le monde. Car de remettre les clés entre les mains d'une personne, je ne suis pas du tout convaincu que ce serait plus efficace. Car à chaque fois on est sur des procédures partagées et le fait d'impliquer tout le monde, je pense que c'est plus opérant. »¹⁴⁹

L'analyse des outils et de leurs caractéristiques interroge alors les intentions et les orientations que les aménageurs donnent à l'intégration des espaces NAF. Qu'est-ce que protéger signifie et qu'est-ce qu'intégrer veut dire pour les aménageurs ?

4.2.3. L'intégration des espaces NAF : protéger, valoriser ou compenser ?

Le flou des chaînes de responsabilités et des intentions des aménageurs en matière d'intégration des espaces NAF

Qui est en charge de l'intégration des espaces NAF dans les opérations d'intérêt national ? Au sein du paysage des acteurs, les établissements publics d'aménagement sont ceux qui endossent de plus en plus de responsabilités et sur lesquels reposent de plus en plus d'attentes. Au-delà de la question de réduction des emprises de leurs projets, l'intégration des enjeux des espaces NAF marque en effet l'apparition de nouvelles missions pour les aménageurs. En raison du profil périurbain des territoires qui accueillent les opérations d'intérêt national et suite au renforcement des réglementations environnementales, les aménageurs deviennent ainsi progressivement des acteurs partenaires des gestionnaires des espaces NAF sur le terrain. Cet élargissement des compétences est récent et, pour la plupart des établissements publics d'aménagement, les actions d'intégration des fonctionnalités des espaces NAF n'étaient pas prévues dans leurs missions initiales. Ce changement interroge dès lors les modalités d'adaptation des missions des établissements publics d'aménagement et leur accompagnement : « La question c'est : est-ce que cela doit venir d'un EPA ? Car travailler un programme alimentaire territorial pour un aménageur, c'est aussi un changement de pratique fondamentale ! [...] Le métier d'aménageur, c'est un métier qui change. »¹⁵⁰. Pour le moment, seuls les statuts de l'EPA Paris-Saclay identifient la gestion des espaces NAF comme une mission à part entière avec notamment un chargé de mission dédié aux questions agricoles. Selon la loi, l'EPA Paris-Saclay doit ainsi « contribuer à assurer les conditions du maintien de l'activité agricole, la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et la pérennité du patrimoine hydraulique » (Article L321-38 Code de l'urbanisme). Pour les autres établissements publics d'aménagement, les missions relatives aux espaces NAF sont davantage émiettées dans plusieurs services ou abordées de manière indirecte au prisme des procédures réglementaires et juridiques (loi sur l'eau, droit d'expropriation, réglementation des compensations etc.). Pour l'EPA Marne, la responsabilité de gestion des espaces NAF est par exemple majoritairement laissée à l'échelon intercommunal,

¹⁴⁹ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021

¹⁵⁰ Entretien Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

notamment à l'agglomération Marne-et-Gondoire. L'établissement public d'aménagement se positionne alors comme un simple coordinateur à distance des dynamiques de gestion des espaces NAF qui doivent, pour lui, émaner des acteurs locaux.

Pour certains acteurs, l'intervention des établissements publics d'aménageurs sur les sujets des espaces NAF reste en effet contradictoire avec leur structure et leurs compétences initiales. Une consultante spécialisée sur les sujets agricoles et de compensation carbone souligne ainsi que « ce qui est projeté sur l'EPA est antinomique »¹⁵¹. Les services ne sont pas toujours spécialisés sur les sujets des espaces NAF et les bureaux d'étude qu'ils emploient ont leur propre rationalité et ne possèdent pas toujours l'ancrage territorial nécessaire pour appréhender correctement les enjeux locaux. La dissonance entre les objectifs de protection et ceux de développement limiterait la capacité des établissements publics d'aménagement à correctement intégrer les enjeux des espaces NAF. Cette montée en responsabilités est d'ailleurs souvent identifiée comme une source d'inconfort par les acteurs. Du côté des aménageurs, les établissements publics d'aménagement se sentent souvent acculés par des réglementations contradictoires et des situations de blocage qui les mettent en cause. Le flou qui plane sur la responsabilité et les modalités d'application des missions de gestion des espaces NAF donne finalement lieu à des trajectoires très différentes en fonction des territoires. Les acteurs des services de l'État, au niveau des préfectures départementales, soulignent à ce titre la variabilité de l'investissement et du positionnement des aménageurs, notamment vis-à-vis du traitement des enjeux des terres agricoles :

« On a des EPA qui sont dans l'optique de : "On a du foncier, on doit l'aménager. Et voilà c'est comme ça." Je ne vais pas citer de structures en particulier mais on en a presque qui sont hostiles à l'agriculture, qui sont opposés à l'agriculture dite intensive, traditionnelle, mécanisée avec beaucoup d'intrants. Et, plus ils pourraient consommer de terres comme cela, plus cela les arrangerait. On a vraiment des relations avec certains EPA qui sont un peu complexes, qui ne veulent pas entendre parler d'agriculture. Pour eux, ce sont des empêcheurs de tourner en rond. (...) Au contraire, on a d'autres EPA qui sont beaucoup plus ouverts à la discussion, plus respectueux et plus tournés vers le monde agricole. Ils considèrent cela comme une opportunité à mettre en place des projets intéressants, là où d'autres voient l'agriculture uniquement comme un frein à leur mission d'aménagement. Cela dépend des structures, cela dépend des relations avec les structures. On sait que le monde agricole de son côté, si jamais cela ne se passe pas bien, il peut assez vite se braquer. Et quand le monde agricole est braqué, de l'autre côté les EPA sont braqués. Et cela donne des relations qui sont un peu tendues et des réunions qui n'ont pas vraiment d'utilité, si c'est pour que chacun campe sur ses positions. »¹⁵²

Ce témoignage souligne plusieurs éléments. Les trajectoires d'intégration des espaces NAF semblent influencées par le positionnement des aménageurs mais aussi par la nature des relations entretenues avec les acteurs gestionnaires des espaces NAF : « Cela dépend des structures, cela dépend des

¹⁵¹ Entretien Consultante Carbone et Agriculture. Août 2021.

¹⁵² Entretien Membre de la Direction Départementale des territoires de l'Essonne. Février 2022.

relations avec les structures. »¹⁵³. La qualité des interactions questionne alors les modalités de mise en relation des différents acteurs et l'influence de la structure de gouvernance sur la gestion des enjeux des espaces NAF. Ces conditions de mise en place des actions d'intégration des espaces NAF sont davantage développées dans la Partie III. Cet extrait d'entretien révèle aussi que l'attention portée aux enjeux des espaces agricoles par les aménageurs semble sélective et variable selon les types de cultures et les pratiques. Généralement, les aménageurs sont plus enclins à intégrer dans leurs projets les espaces agricoles cultivés en agriculture biologique ou qui alimentent des circuits de distribution locaux, que ceux des exploitations de grandes cultures, dites conventionnelles, tournées vers l'exportation et utilisatrices de produits phytosanitaires. L'analyse des différents terrains révèle en effet que les actions des aménageurs sont souvent plus tournées en priorité vers la valorisation des fonctions récréative, sociale ou paysagère que centrées sur le maintien des fonctionnalités des espaces NAF.

Cette tendance fait écho au débat ancien entre les mouvements de conservation et de préservation anglo-saxons (Depraz, 2013), présenté dans le chapitre 1. Les actions de gestion des espaces NAF, portées au sein des opérations d'intérêt national, sont en effet généralement plus tournées vers une conservation intéressée des aspects des espaces NAF utiles aux projets que vers la préservation de leurs fonctionnalités. Le primat de la conservation sur la préservation dans les intentions des établissements publics d'aménagement interroge dès lors l'efficacité des mesures de protection. Mise en place d'une zone humide sur un terrain sec pour rentabiliser l'espace d'une zone d'aménagement concertée, passage d'un chemin pédestre public au milieu d'une cueillette maraîchère, plantation d'arbres sur des délaissés de terres agricoles expropriées, ces différentes remontées de terrain révèlent que les stratégies des aménageurs sont rarement désintéressées et répondent plus majoritairement aux besoins des projets urbains qu'à ceux identifiés pour préserver les fonctionnalités préexistantes des espaces NAF. Ces éléments interrogent alors les modalités d'intégration des espaces NAF dans les opérations d'intérêt national. Les différentes trajectoires sont développées dans la suite des chapitres pour chaque cas d'étude (cf. chap. 5 et 6).

Les compensations : un alibi pour une artificialisation vertueuse ?

Le flou qui recouvre les modalités d'intégration des espaces NAF est notamment lisible dans la mise en place de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) au sein des projets des opérations d'intérêt national. Depuis la fin des années 1970, la séquence éviter-réduire-compenser est devenue un principe d'action pivot, décliné par la mise en place de différents niveaux de mesures environnementales, supposées permettre d'équilibrer les atteintes portées à l'environnement dans l'aménagement. En France, il existe actuellement trois grands types de compensation : la compensation prévue par le code de l'environnement (pour les habitats et les espèces protégées et pour les zones humides au titre de la loi sur l'eau), la compensation prévue par le code forestier (en cas de défrichement) et la plus récente la compensation prévue par le code rural (compensations agricoles collectives). Les origines de la séquence éviter-réduire-compenser sont détaillées dans l'encadré 12.

¹⁵³ Entretien Membre de la Direction Départementale des territoires de l'Essonne. Février 2022.

Encadré 12: La séquence Éviter-Réduire-Compenser

La séquence « Éviter-Réduire-Compenser » (dite ERC) est une procédure d'évaluation environnementale fondée sur une hiérarchisation de l'atténuation des impacts d'un projet sur un environnement donné. Elle est apparue pour la première fois aux Etats-Unis avec la *National Environmental Policy* (NEPA) de 1969, puis dans la loi sur la pollution de l'eau de 1972 qui deviendra le *Clean Water Act* en 1977 (Hough, Robertson, 2009). Avant d'en venir au triptyque actuel, les premiers textes de lois distinguaient initialement cinq étapes constituant cette *Mitigation* (*Avoidance, Minimization, Rectification, Reduction* et *Compensation*). En France, c'est la loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, qui mentionne pour la première fois la séquence ERC, notamment à travers l'institution de l'étude d'impact. L'article 2 de la loi n° 76-629 mentionne ainsi que : « Les études, préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences. ». Elle s'applique principalement aux projets soumis à évaluation environnementale mais recouvre aussi diverses procédures relevant du code de l'environnement mais aussi des codes forestier, rural ou encore de l'urbanisme (Ministère de l'environnement, 2017).

Les impacts sur un écosystème peuvent affecter ses composantes abiotiques (bruit, qualité de l'air, patrimoine culturel etc.) ou biotiques (diversité spécifique, écosystémique, dynamiques et interrelations écologiques), mais aussi les services écosystémiques qui y sont associés (Bigard, 2018, p23). L'objectif est donc initialement d'optimiser la préservation des milieux naturels dans les projets d'aménagements du territoire à l'aide d'un bilan comptable. Cette démarche s'appuie sur le triptyque : éviter-réduire-compenser qui permettrait en 1) d'éviter les impacts négatifs d'un projet à travers des modifications au regard des enjeux environnementaux du territoire concerné, en 2) de réduire la dégradation résiduelle par le moyen de procédés techniques, et en 3) de mettre en place des mesures compensatoires à proximité du site impacté pour neutraliser les pertes résiduelles de biodiversité qui n'auraient pas pu être évitées en apportant une contrepartie en nature. L'objectif de la séquence éviter-réduire-compenser est ainsi d'obtenir l'absence de perte nette de biodiversité (*not net loss*>NNL en anglais). Les mesures de compensation intègrent un plan de gestion et un suivi écologique sur trente ans. Ce dernier vérifie si les objectifs qui devaient être compensés sont atteints et peut réorienter le plan de gestion si la compensation ne fonctionne pas.

L'évolution de la définition de la séquence éviter-réduire-compenser et de son application s'insère dans un contexte de foisonnement réglementaire et de nouvelles législations liées à l'affirmation des principes de développement durable (Bigard et al., 2018). Pourtant, si la hiérarchie des mesures d'évitement, de réduction et de compensation est précisée dès 1976, leurs modalités d'application sont restées longtemps mal définies. Cette absence d'un cadre clair a pu rendre la séquence beaucoup plus théorique qu'explicite sur le terrain (Bigard, 2018, p17). Malgré les imprécisions et les indécisions qui entourent leur application et leur suivi, les compensations sont néanmoins devenues une étape incontournable de l'intégration des espaces NAF dans les projets d'aménagement avec la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature. Mais elles sont aussi devenues le prisme principal à travers lequel les espaces NAF sont envisagés dans les projets, ce qui corsete le traitement de leurs enjeux. L'intégration des espaces NAF au sein des projets d'aménagement s'est ainsi pendant longtemps résumée à la mise en place de la seule phase de compensation. Cette application dévoyée

de la séquence ERC conduit certains acteurs à exprimer une forme de défiance à son égard, notamment dans les milieux associatifs : « Oui ERC, ERC... Mais c'est pratiquement toujours compenser. C'est jamais éviter. »¹⁵⁴. Pour eux, les mesures de compensations sont le plus souvent des alibis d'une consommation vertueuse des espaces NAF qui permet d'autoriser la destruction d'habitats. Les opérateurs de compensation soulignent en effet que les demandes des aménageurs concernent le plus souvent des conseils sur la phase de compensation de la séquence :

« Quand ce sont des maîtres ouvrages privés qui viennent nous voir, c'est malheureusement souvent quand ils sont dans l'impasse. Donc le projet existe déjà, il n'y a quasiment presque plus aucun moyen de le modifier et leur demande est uniquement de leur trouver de la compensation. Donc malheureusement, les phases "éviter" et "réduire" dans le meilleur des cas ont été faites, mais souvent non pas trop. Et on est dans des situations où ils ne veulent plus revenir en arrière sur le projet, ils veulent juste trouver un débouché. Donc ça, c'est compliqué. »¹⁵⁵

La mise en place de compensations a également été soumise aux évolutions de son cadre d'application. Ce sont les acteurs de l'aménagement qui ont la responsabilité d'établir les compensations et de les proposer aux services d'instruction de l'État, qui valident ensuite les propositions. Face à la difficulté de mise en œuvre et à l'absence d'homogénéité des interprétations de la loi, le ministère de l'environnement a publié en 2012 une doctrine pour préciser les mesures E, R et C qui a ensuite été complétée en 2018 par un « guide d'aide à la définition des mesures ERC » dans le but de proposer une base méthodologique commune. Les aménageurs font néanmoins face à des problèmes de réajustement sur les projets les plus anciens. Par exemple, la réglementation leur impose désormais la mise en place de projets d'aménagement et non plus la simple acquisition d'un espace existant analogue ou la cession surfacique à des gestionnaires des espaces NAF. Avant la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le simple rachat d'espaces NAF préexistants sur un autre territoire pouvait en effet être considéré comme une mesure de compensation. Aujourd'hui, les aménageurs doivent attester d'une plus-value d'un aménagement sur un espace préexistant ou de la renaturation d'un site, de préférence à proximité du territoire impacté. Une élue du plateau de Saclay témoigne pourtant de l'inertie des pratiques et des représentations des compensations environnementales :

« Pour Satory, il fallait trouver des compensations. Donc moi, ils sont venus me voir pour me proposer des zones de compensation mais qui sont déjà des zones humides ou qui sont des zones qui existent déjà. Donc je ne comprends pas la logique qui consiste à considérer comme une compensation, quelque chose que vous ne créez absolument pas. Qui est juste déjà en l'état, on l'a déjà dans la nature (...) Je trouvais ça vraiment limite comme façon de faire. On m'a expliqué que les prairies humides allaient être des zones protégées. Mais elles le sont déjà ! Elles ne sont pas toutes en ZPNAF mais elles sont protégées par une ZNIEFF, elles sont en site classé de la vallée de la Bièvre. Bref, il ne se passe déjà rien, il ne se passera rien ! Donc tout va bien ! (rires). Donc vous n'apportez rien, si vous

¹⁵⁴ Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Août 2021.

¹⁵⁵ Entretien Chef de projet Écologue. GIP Seine et Yvelines Environnement. Novembre 2021.

partez du principe que vous compensez sur quelque chose qui existe déjà. Il y a eu beaucoup de débat sur les questions de compensations. Car c'est vrai que le nouveau schéma d'aménagement et gestion des eaux de la vallée de la Bièvre est beaucoup plus strict que le précédent, sur ces questions de zones humides notamment. Et cela a donné lieu à de vrais débats, parce que le projet de Satory était déjà quasiment ficelé et ceux qui y ont travaillé considéraient que l'on ne pouvait pas revoir la copie ou réouvrir la copie en disant "On a déjà eu beaucoup de mal à arriver à un projet". Sauf que peut être que vous avez travaillé dans un contexte qui correspond à des modes de fonctionnements anciens. »¹⁵⁶

En Ile-de-France, le manque de foncier complexifie la mise en place des compensations. Les aménageurs font en effet face au problème de recensement et d'identification des espaces pouvant accueillir des projets de compensation, susceptibles de répondre aux impacts réalisés sur des milieux qui peuvent être rares et spécifiques. Lors des entretiens, les acteurs mentionnent également un manque de suivi des terres qui ont été utilisées pour les premières compensations, ce qui peut conduire à des situations confuses de superposition de plusieurs générations de compensations sur des terrains qui en avaient déjà accueillies. C'est ce qu'assure le président d'une association environnementale sur les terrains de Marne-la-Vallée : « Les compensations des projets actuels se font sur des compensations d'autres terrains. Il n'y a pas la mémoire des premières opérations. Et les études impacts d'avant ne sont pas accessibles. C'est déloyal ! »¹⁵⁷. En 2012, un avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le défrichement de la première phase du projet « Villages Nature » à Bailly-Romainvilliers et Villeneuve-le-Comte (n°Ae 2012 14) mentionnait également le manque de clarté des mesures compensatoires de défrichement. Le boisement du Pré des Merlans, réalisé sur un terrain propriété de l'EPA France, aurait déjà été envisagé comme mesure compensatoire pour un autre défrichement de 27 hectares du bois de Citry, autorisé le 24 août 1990, pour l'implantation du Ranch Davy Crockett de Disneyland qui se trouve à proximité. Finalement le préfet de Seine-et-Marne aurait accepté que la société Eurodisney se libère de cette obligation par la consignation de 750 000 Francs dans les caisses de l'EPA France pour être utilisés pour « le financement de toute acquisition foncière ou de tout aménagement d'espace boisé destiné à être ouvert au public dans la ville nouvelle. » (Autorité Environnementale, 2012, p15). La plantation des terrains du Pré de Merlans, réalisée en 1990-1991, n'était finalement pas apparue, suite à l'enquête publique, comme étant la meilleure compensation du défrichement car elle avait pour vocation d'accueillir de futurs agrandissements du Ranch Davy Crockett :

« L'Autorité environnementale recommande, pour la bonne compréhension des engagements de compensation successifs pris ou à prendre dans le cadre des aménagements de ce secteur, qu'une présentation des compensations effectivement mises en œuvre pour les défrichements passés dans le bois de Citry figure dans l'étude d'impact. (...) La compensation paraît se résumer à un simple transfert de propriété de ces bois, sans plus-value écologique par rapport à leur situation actuelle et à leur évolution tendancielle. » (Autorité Environnementale, 2012, p15-17)

¹⁵⁶ Entretien Maire. Commune de l'agglomération Versailles Grand Parc. Saclay. Décembre 2022.

¹⁵⁷ Entretien Président Association RENARD. Marne-la-Vallée. Juillet 2021.

Pour pallier ce problème, l'EPA Marne affirme avoir résolu la situation en effectuant durant l'été 2021 un recensement et un inventaire des terrains qui avaient accueillis ou pourraient potentiellement accueillir des compensations.¹⁵⁸ Les échanges avec les services d'instruction des projets ont par ailleurs révélé que l'identification des impacts causés aux territoires étaient, selon eux, souvent bien réalisés. C'est en effet davantage pour la mise en place des compensations et leurs qualités que les acteurs rencontrent des difficultés d'application.

« Même s'ils [les aménageurs] sont juges et parties, ils savent que devant le préfet il faut qu'ils rendent une copie un peu sérieuse et qu'ils évaluent un peu sérieusement les dommages qu'ils vont faire. Pour le moment, on n'a pas eu d'étude de compensation où l'aménageur n'avait pas joué le jeu et avait minimisé volontairement ses impacts. La plupart du temps quand ils arrivent à ce projet, ils savent qu'ils vont faire des dommages, ils savent qu'ils vont les compenser. Le problème vient plus des mesures de compensations que de la reconnaissance d'un impact sur l'agriculture. »¹⁵⁹

Même si la séquence ERC est devenue obligatoire dans les projets et les programmes, son suivi et ses bienfaits pour la biodiversité sont en réalité de plus en plus nuancés. Charlotte Bigard révèle dans sa thèse *Eviter-Réduire-Compenser : D'un idéal conceptuel aux défis de mise en œuvre* que l'introduction du terme « nette » n'est pas neutre. En effet, celui-ci autorise et assume l'idée d'une perte de biodiversité en sous-tendant que l'agrégation de pertes et de gains permettra in fine d'atteindre un résultat neutre (Bigard, 2018, p9). Les acteurs mentionnent en effet que la réglementation des compensations fait de plus en plus l'objet d'une logique comptable et d'une privatisation commerciale de services rendus par des cabinets d'étude spécifiques. La mise en place et le suivi des compensations sont devenus des prestations rendues par des bureaux d'étude privés. Les acteurs mentionnent notamment certaines dérives comme la mauvaise identification des habitats. Sur le projet de la ferme du Génitoy à Bussy-Saint-Georges, l'association environnementale RENARD a par exemple trouvé des espèces de batraciens après le passage de deux cabinets d'étude. Elle a également identifié sur d'autres projets des zones humides qui n'avaient pas été référencées par l'aménageur :

« Les aménageurs doivent faire les recherches pédologiques ou floristiques pour qualifier les zones humides dans tous les endroits. C'est aux aménageurs de le faire et EPA Marne nous a dit qu'il s'en foutait et qu'il ne voulait pas le faire. (...) Car si on trouve une zone humide on n'a pas droit de l'aménager. Et EPA Marne comme ils veulent tout aménager, ils ne cherchent pas les zones humides pour construire dessus. [...] Sur la ZAC du Sycomore on en a trouvé une, l'aménageur nous a dit : " Je vais la compenser là ". Mais, ils veulent la compenser en mettant la compensation sur une zone qui est déjà une zone humide. »¹⁶⁰

¹⁵⁸ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

¹⁵⁹ Entretien Chargé d'étude en préservation du foncier Service Économie Agricole. Direction Départementale des territoires de l'Essonne. Février 2022.

¹⁶⁰ Entretien Président Association RENARD. Marne-la-Vallée. Juillet 2021.

D'autres acteurs dénoncent des propositions de compensations orientées vers les prestations de suivi que le bureau d'étude peut ensuite proposer, à l'image des tarifications de travail paysager non nécessaire. Dans certains cas, plus rares, les propositions peuvent aussi être irréalistes ou inadaptées comme celle d'un linéaire de deux kilomètres de haies sur un périmètre trop réduit... Les enquêtes de terrain ont révélé la mise en place croissante et récente de plusieurs opérateurs montants en Ile-de-France sur les questions de compensation. Ces derniers ont reçu un agrément de la part de l'État : le Groupe Intérêt Public Seine et Yvelines Environnement dans les Yvelines, la filiale Archipel de la Safer IDF et la filiale CDC Biodiversité pour la Caisse des dépôts et Consignations. Les départements tentent également de plus en plus d'internaliser des missions de conseil et d'accompagnement des acteurs sur ces sujets pour limiter les situations d'impasses des aménageurs. Le but est d'anticiper les refus par les préfetures des dossiers mal ficelés en proposant une instance intermédiaire publique impartiale qui fasse le lien entre les aménageurs et les services d'instruction de l'État. Pour certaines collectivités, la délivrance de l'agrément à un nombre limité d'opérateurs reste néanmoins une source de frustration et limite la mise en place de projets de compensations locaux :

« On voudrait pouvoir faire le lien entre les aménagements et nos projets environnementaux pour qu'ils puissent être financés par l'argent des compensations et que ces sous n'aillent pas ailleurs sur d'autres territoires. Mais pour le moment, à part des opérateurs comme CDC, Archipel, et Biodif, l'État ne sait pas faire pour le moment de donner un agrément. Mais c'est du business les autres boîtes. Nous, on ne voit pas pourquoi on devrait payer pour faire quelque chose que l'on peut faire soi-même. (...) Ils vont chercher du foncier mais c'est du business. Pourquoi nous en tant que territoire on devrait payer un prestataire ? Là, on pourrait faire des compensations locales intelligentes mais on ne les fait pas »¹⁶¹.

La rationalité financière de la gestion des sites de compensations par les établissements publics d'aménagement ou les opérateurs extérieurs est souvent pointée du doigt par les élus locaux qui souhaitent récupérer la responsabilité des sites pour les gérer de manière plus pragmatique et en accord avec les caractéristiques de leur territoire. Un élu mentionne ainsi les négociations qu'entreprend l'agglomération de Val d'Europe pour orienter à l'avenir les mesures de compensations. Le but serait d'éviter qu'elles ne soient implantées sur des terres agricoles et que leur suivi soit assuré par les collectivités territoriales :

« Je ne sens pas une grande réflexion sur les suites de tout ça à 20-30 ans : Qui va en être propriétaire ? Qui va les gérer ? Qu'est-ce que l'on en fait ? (...) Pour moi, ce n'est pas assez réfléchi. L'avenir de ces zones, on s'interroge et j'aimerais que ce soit l'agglomération qui récupère la propriété. Car il y a que nous qui pouvons assurer la pérennité. Les négociations de transfert sont en cours. Mais c'est compliqué car l'EPA est aussi engagé juridiquement. (...) Et c'est un grand débat que l'on a avec EPA France. Car, à chaque fois qu'il y a un projet où ils butent sur une zone de compensation, ils cherchent un peu partout et n'importe où pour faire de la

¹⁶¹ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021

compensation. Et on bricole. Les coups sont partis pour Villages Nature et la phase IV du Val d'Europe. Mais sur les réflexions de la poursuite du développement, on aimerait bien qu'il y ait une vraie réflexion à l'échelle de l'agglomération sur ce que devraient être ces compensations. L'une des propositions que l'on peut faire, même si ce sera plus cher pour EPA France, ce serait de mettre la main sur tous ces petits terrains qui existent mais qui sont à l'abandon. Et là, il y aurait un vrai projet d'intérêt environnemental, qui pourrait déboucher sur de l'agroforesterie. »¹⁶²

Pour limiter les blocages des projets, l'ambition des aménageurs est désormais de plus en plus d'anticiper les mesures de compensation sur l'ensemble de leur périmètre de projets et non plus de les mettre en place à l'opportunité, au fur et à mesure de la programmation des zones d'aménagement concerté : « Aujourd'hui, c'est fait un peu au coup par coup, en fonction des opérations. (...) Mais on aimerait bien élaborer une stratégie de compensation. Ne plus compenser au coup par coup en se disant : "Où est-ce que l'on peut le faire le plus proche possible." Mais plutôt avoir une vision de long terme. »¹⁶³. Sur le territoire d'une opération d'intérêt national, la gestion progressive des compensations a pu d'ailleurs conduire à la destruction et au déplacement d'une zone qui avait été aménagée pour accueillir des compensations.¹⁶⁴ L'une des nouvelles stratégies est donc d'anticiper la recherche d'espaces pouvant accueillir les compensations et d'intégrer les terrains dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique¹⁶⁵. L'ambition des aménageurs est désormais d'anticiper les mesures de compensations en intégrant, au sein des périmètres de déclaration d'utilité publique, les espaces identifiés pour accueillir les futures compensations. En effet, la maîtrise du foncier est essentielle pour la mise en œuvre de mesures de compensation car, trop souvent, les parcelles identifiées sont privées et les délais d'acquisition ne sont pas en phase avec les calendriers des projets.¹⁶⁶ Cette intégration des zones de compensation aux périmètres des projets influence alors les comportements des collectivités et des aménageurs qui, dans l'attente de l'émergence d'un projet, font de plus en plus de la rétention d'espaces qui pourraient accueillir de potentielles compensations. Cette mise en attente peut alors ralentir les aménagements favorables aux espaces NAF dégradés car les acteurs attendent que ces initiatives puissent être valorisées au titre des compensations de projets d'aménagement. Les opérateurs publics de compensation rappellent pourtant qu'un site de compensation ne peut pas servir pour n'importe quel projet. Les compensations dépendent en effet des habitats ou des environnements impactés par un projet d'artificialisation. Pour limiter cette rétention foncière des espaces NAF pouvant accueillir des compensations, un système de crédits de compensation et la mise en place d'un système de site naturel de compensation était à l'étude en Essonne au moment de l'enquête. Si cette approche est concrétisée, elle permettrait d'effectuer de manière anticipée des mesures de valorisation ou de restauration sur des espaces qui en ont le besoin :

¹⁶² Entretien Maire. Commune de Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

¹⁶³ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

¹⁶⁴ Entretien Chef de projet Écologie. GIP Seine et Yvelines Environnement. Novembre 2021

¹⁶⁵ Entretien Chef de projet Écologie. GIP Seine et Yvelines Environnement. Novembre 2021

¹⁶⁶ Entretien Chef de projet Écologie. GIP Seine et Yvelines Environnement. Novembre 2021

« Le principe est d'acheter ou d'avoir une maîtrise foncière sur un site de grande surface. (...) Et de faire une étude sur ce site, un diagnostic écologique approfondi pour décliner un plan de gestion et ensuite identifier le gain écologique apporté sur ce site. Et ce dossier fait l'objet d'une instruction par le ministère pour obtenir un label, qui a valeur agrément, et qui fait que l'on peut commencer à mettre en place le plan de gestion, le plan de suivi et les travaux même si en face on n'a pas encore de demande de compensation. Et du coup, la compensation est engagée avant que des impacts aient lieu sur des sites. Et une fois que les maîtres d'ouvrage sont dans le besoin, on est vraiment dans le principe de revente d'unité de compensation. Pour tel type d'habitat, il y a des coefficients et des calculs de prévus pour vendre les unités de compensations. »¹⁶⁷

La mise en place des mesures de compensations environnementales dissimule également un autre biais qui renforce le traitement inégal entre les différents espaces NAF. Les acteurs mentionnent en effet que les compensations environnementales sont régulièrement mises en place sur les terres agricoles : « C'est la double peine pour les terres agricoles, ces compensations. Parce que l'on artificialise des terres agricoles pour urbaniser et on décrète ensuite des compensations sur d'autres terres agricoles dont on transforme l'usage »¹⁶⁸. Les compensations agricoles collectives sont d'ailleurs les dernières à avoir été pensées par la loi. Avant 2016, l'artificialisation des espaces agricoles n'était en effet pas soumise à compensation. La mise en place des compensations agricoles fait l'objet de nombreux questionnements qui seront développés dans les chapitres suivants (cf. chap. 5 et 6). D'autres procédures n'étaient initialement pas prévues pour intégrer les espaces agricoles. L'Autorité environnementale a notamment été confrontée au débat de l'intégration des espaces agricoles dans ses avis :

« Une chose sur laquelle on est très clair, c'est que la consommation d'espaces agricoles n'est pas en soit un enjeu environnemental. C'est un enjeu important, mais il y a autant d'aspects d'économie agricole que d'enjeux d'environnement. Par exemple, dans le cas extrême du triangle de Gonesse on a eu un débat en séance. Car il y avait des membres qui disaient franchement 300 hectares de terres agricoles, c'est vrai que c'est important. Mais c'est quand même 300 hectares de terres extrêmement productives sur le plan agronomique mais pourries sur le plan environnemental. Donc choisir là un secteur bâti plutôt qu'un secteur agricole avec plein d'intrants, sur le plan environnemental c'est quoi la meilleure solution ? Donc quand on parle de consommation d'espace agricole on ne s'intéresse pas aux espaces agricoles en soit, mais à leurs fonctionnalités environnementales. (...) C'était un débat original que l'on n'avait jamais eu avant : de savoir quelle était la bonne place de cette activité agricole. (...) Car le fait de détruire des sols d'une extraordinaire productivité agronomique peut être considéré comme un enjeu environnemental. Car une fois détruit ces sols-là, on les aura perdus. Donc c'est une ressource naturelle non renouvelable. »¹⁶⁹

¹⁶⁷ Entretien Chef de projet Écologie. GIP Seine et Yvelines Environnement. Novembre 2021.

¹⁶⁸ Entretien Conseillère municipale Orsay. Secrétaire association Terre et Cité. Saclay. Novembre 2021.

¹⁶⁹ Entretien. Direction Générale. Autorité Environnementale, octobre 2021.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

L'analyse des instruments de gestion des espaces NAF révèle l'existence d'un large panel d'outils qui permet d'intervenir à des échelles et des degrés d'application différents pour intégrer les espaces NAF dans les projets d'aménagement, y compris ceux des opérations d'intérêt national. Ce foisonnement engendre parfois une superposition entre les dispositifs mais celui-ci n'est pas perçu par les acteurs comme un signe de désorganisation. Sur le terrain, la variété de l'arsenal des instruments est au contraire considérée comme une manière d'interpeller les aménageurs sur les enjeux des espaces NAF et d'obliger les interactions entre les acteurs. Sur le volet des outils, il existe donc un potentiel d'intégration des espaces NAF. C'est davantage leur utilisation et l'activation de leur potentiel d'intervention, dans le cadre du régime d'exception des opérations d'intérêt national, qui pose question. Les nouvelles réglementations imposées aux établissements publics d'aménagement et les demandes citoyennes en faveur de la protection des espaces NAF entrent en contradiction avec les objectifs d'artificialisation initiaux des opérations d'État, ce qui est source de tensions et d'inconfort pour les acteurs. La responsabilité de l'intégration des espaces NAF n'est pas encore clairement définie, la réglementation mouvante n'est pas encore stabilisée et les procédures d'intégration des espaces NAF sont le plus souvent détournées vers les bénéfices que peuvent en tirer les projets d'aménagement. Le positionnement des établissements publics d'aménagement est sur ce point variable et l'orientation de l'intégration des espaces NAF au sein de leurs projets diffèrent selon les territoires. Les chapitres suivants analysent ainsi les différentes initiatives développées dans les terrains d'étude.

Chapitre 5 : Les opérations d'intérêt national « d'ancienne génération », une intégration inégale et plus ou moins coordonnée des espaces NAF

Les établissements publics d'aménagement dits « d'ancienne génération » sont des entités étatiques qui héritent de la mise en place de la politique francilienne des villes nouvelles. L'EPA Sénart, l'EPA Marne et l'EPA France sont en effet des structures opérationnelles, créées à la suite de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 (dite loi Boscher). Ces établissements correspondaient aux unités administratives préexistantes des missions d'aménagement de Paul Delouvrier (cf. chap. 2). Ces établissements publics présentent dès lors plusieurs particularités. Les opérations d'intérêt national qui leur sont associées sont vastes et comprennent souvent l'intégralité des territoires des communes concernées par les projets d'aménagement. Leur périmètre d'intervention se structure autour d'importantes réserves foncières, acquises pour le compte de l'État il y a plusieurs dizaines d'années, et souvent régies par des conventions d'occupation précaires (COP). La chronologie étirée de ces projets soulève la question de leur adaptation aux nouveaux enjeux d'intégration des espaces NAF, d'autant plus que ces enjeux n'étaient pas reconnus de la même façon au moment de leur lancement et que les objectifs de développement foncier demeurent prioritaires dans la plupart de ces secteurs. Souvent, la question de l'intégration des espaces NAF arrive à rebours dans ces opérations d'intérêt national et les dynamiques de préservation de leurs fonctionnalités sont davantage portées par des acteurs extérieurs (intercommunalité, chambre d'agriculture, direction départementale des territoires etc.). Cette tendance crée alors des différences de traitement notables entre des espaces NAF pourtant similaires, matérialisées par des effets frontières aux limites des opérations d'intérêt national ou des initiatives isolées non concertées au sein d'une même agglomération. Les modalités d'interaction entre les différents acteurs varient entre des stratégies de prise d'autonomie, de composition ou de tensions avec les établissements publics d'aménagement.

5.1. Une chronologie de projets étirée qui traversent les époques et s'imposent aux acteurs locaux

Les opérations d'intérêt national d'ancienne génération sont caractérisées par la longue durée de leurs projets. Leur mise en chantier est échelonnée dans le temps, ce qui peut générer un décalage entre le contexte de leur mise en chantier et celui de la validation des décisions qui ont entériné leur planification. Cet espacement entre le contexte de lancement et la matérialisation concrète des projets entraîne, pour certains acteurs, une déconnexion des objectifs de planification avec les nouveaux enjeux d'intégration des espaces NAF (cf. chap. 4). Dans les faits, ce phasage des projets, qui s'étire dans le temps, donne également l'impression d'une accélération de l'urbanisation, sans retour en arrière possible, une fois les chantiers lancés. Les acteurs locaux peuvent avoir l'impression de perdre le contrôle sur les orientations données à leur territoire. Ils développent néanmoins des stratégies pour composer avec les logiques de développement impulsées par les établissements publics d'aménagement et parviennent parfois à négocier des mesures en faveur de l'intégration des espaces NAF. Le système des conventions d'occupation précaire sur les terres agricoles révèle notamment une confrontation croissante entre la légitimité du droit d'usage du monde agricole et celle du droit de réservation des aménageurs d'État, sur les terres qui n'ont pas encore été urbanisées. L'artificialisation, induite par les grands projets d'État, dissimule aussi des formes plus diffuses et masquées de consommation des espaces NAF, comme en témoigne la question du stockage des déchets inertes des projets d'État.

5.1.1. Faire avec quand on ne peut pas aller contre : Les communes composent avec une urbanisation qui maintient un rythme soutenu au détriment des espaces NAF

Les opérations d'intérêt national d'ancienne génération, étudiées dans ce chapitre, se situent en Seine-et-Marne, au nord du département pour celles de Marne-la-Vallée et au Sud pour Sénart. Si ces trois opérations ont des profils de développement différents, elles présentent néanmoins certaines similitudes. Leur paysage est caractérisé par la mise en chantier de projets d'extension urbaine qui entraînent une avancée rapide du front d'urbanisation, principalement sur les terres agricoles (cf. chap. 3). Les territoires qui les accueillent sont caractérisés par le lancement récent de projets d'urbanisation anciens. Ils sont dès lors marqués par les silhouettes des chantiers, que ce soit par la construction en mosaïque des parcs de logistique à Sénart, les extensions du parc Disney dans le secteur du Val d'Europe ou les zones d'activités et d'habitat dans le Val de Bussy (cf. chap 3). Face à cette urbanisation soutenue et à la réduction des espaces agricoles, les communes du territoire des opérations d'intérêt national adoptent des postures distinctes. Certaines tentent de composer avec l'artificialisation contrainte de leur territoire en régulant le rythme de construction des projets d'État. D'autres ont historiquement pris le parti de tourner le dos à l'aménageur d'État, sans chercher de lien avec les projets qui s'implantaient sur leur territoire. La tendance actuelle laisse néanmoins entrevoir de plus en plus de négociations entre les acteurs locaux et les aménageurs étatiques, ainsi qu'une réaffirmation de la position des collectivités territoriales en matière d'aménagement. Ces dernières tentent de poser des conditions d'implantation des projets qui leurs sont imposés ou d'impulser des initiatives en faveur des espaces NAF même quand elles sont déconnectées des projets des opérations d'intérêt national.

Ralentir le rythme à Bussy-Saint-Georges

À Bussy-Saint-Georges, l'urbanisation de l'opération d'intérêt national entraîne une logique de comblement de la plaine agricole et un effet frontière lisible à proximité des limites communales. La figure 65 révèle en effet que l'ensemble de la commune est concerné par l'opération d'intérêt national du Val de Bussy et son territoire est morcelé entre les différents projets d'aménagement de l'EPA Marne (cf. chap. 3). L'EPA Marne souligne qu'à présent les nouvelles opérations privilégient la densification et le maintien de 45 % des surfaces constructibles en espaces verts. La ZAC du Sycomore s'organise ainsi principalement autour du parc urbain du Genitoy et de la construction d'immeubles de logements collectifs visible en figure 65. Des réflexions sont également entamées sur les lisières de certains projets, qui sont érigées en vitrine de la durabilité (Aragau, Toublanc, 2020).

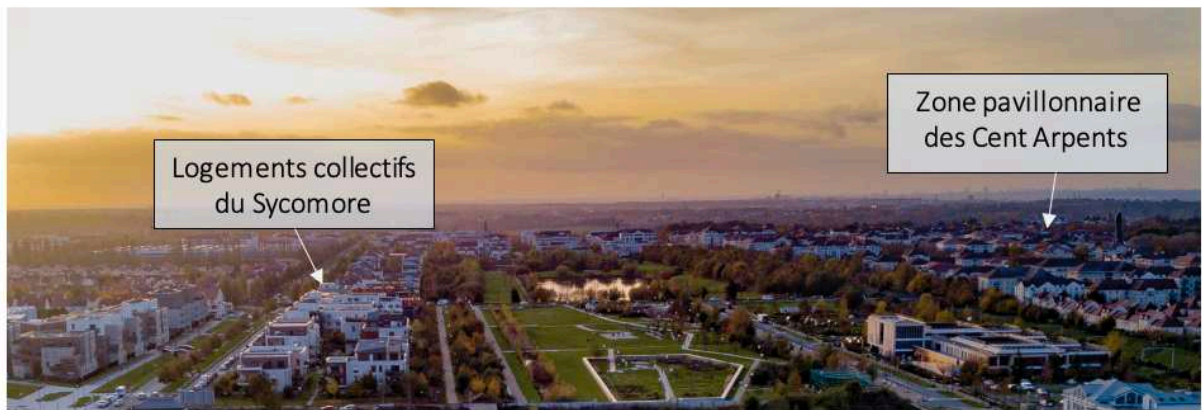


Figure 65: Le parc du Génitoy dans la ZAC du Sycomore (Bussy c'est vous, décembre 2023)

Malgré tout, la frontière entre les espaces urbains et la plaine agricole constitue une fracture paysagère entre l'horizon des champs et la silhouette des immeubles en construction. Le maintien des terres agricoles dans la commune voisine de Jossigny accentue notamment la perception de l'avancée du front urbain à Bussy-Saint-Georges. L'évolution du cône de vue de la rue de Lagny (D10), représenté dans la figure 66, rend notamment compte de la différence de traitement des espaces agricoles pourtant similaires. Les photos du cône de vue représentées en figure 67 ont été prises depuis l'entrée de Jossigny, rue de Lagny sur la route départementale D10. On remarque ainsi qu'en 2017, la tour du domaine de la Ferme du Genitoy était encore visible. En 2023, l'avancement des travaux crée une nouvelle ligne de fracture paysagère avec la construction des immeubles de la ZAC du Sycomore.



Figure 66: Le front d'urbanisation entre Bussy-Saint-Georges et Jossigny (EPA Marne, 2023)



Figure 67: La construction des immeubles de la ZAC du Sycomore de 2017 à 2023 vue depuis la route de Lagny dans la commune de Jossigny (M. Jussaume, 2017-2023)

Si la commune du Bussy-Saint-Georges ne peut pas refuser l'artificialisation prévue par l'État, le rythme de construction fait néanmoins l'objet d'intenses négociations avec l'EPA Marne ces dernières années. La collectivité a en effet pour responsabilité la construction des infrastructures et des équipements publics, en adéquation avec les besoins des arrivants des nouveaux quartiers (cf. chap. 2). En vingt ans, ce sont ainsi près de neuf groupes scolaires qui ont été construits, avec un budget d'environ 15 millions d'euros par groupe scolaire.¹⁷⁰ L'État accompagne certains investissements, mais de manière dégressive et avec un plafond à 10 millions d'euros de subventions. La législation prévoit en effet que l'impôt communal finance par la suite le différentiel, avec l'arrivée des nouveaux ménages qui alimentent la base des foyers fiscaux de la commune. La commune de Bussy-Saint-Georges fait pourtant face à un taux d'endettement supérieur à la moyenne, à hauteur de 44 millions d'euros en 2021. Cette dette a entraîné depuis le début de l'aménagement de la ville nouvelle une hausse des impôts locaux pour les habitants. Ce déséquilibre a pu alors susciter des tensions entre l'aménageur public, maître du foncier et toujours soucieux de lancer de nouvelles opérations, et la commune, dépositaire finale et garante des conditions de vie des habitants :

« L'État est propriétaire de la quasi-totalité du foncier. La mairie en matière de droits des sols ne l'exerce donc que sur 1 ou 2 % de la commune. Le village ancien

¹⁷⁰ Entretien Maire. Commune de Bussy-Saint-Georges. Marne-la-Vallée. Août 2021.

et certains corps de fermes en cœur de villes. Cela signifie que les décisions qui sont prises, ne sont pas prises seul. L'EPA ne prend pas les décisions seul et le maire non plus. C'est un mariage forcé qui est obligé de bien fonctionner ». ¹⁷¹

Même si la commune n'a pas la main sur les modalités d'artificialisation de son territoire, la mairie entreprend depuis plusieurs années des négociations avec l'aménageur public pour échelonner davantage dans le temps les constructions de logements. Le but est de parvenir à davantage équilibrer le remboursement du financement des équipements publics sur plusieurs générations.

Tourner le dos à Disney : l'exemple de Coutevroult et de Coupvray

Pour d'autres municipalités, l'artificialisation de l'opération d'intérêt national ne concerne qu'une partie du territoire. Près du secteur du Val de Bussy, les communes qui forment aujourd'hui l'agglomération Marne-et-Gondoire ont pu dès le départ faire le choix de sacrifier une partie de leur foncier pour sortir du périmètre de l'opération d'intérêt national (cf. chap. 3). Dans le secteur du Val d'Europe, Disney souhaitait au contraire garder le contrôle sur les communes situées aux alentours du projet ¹⁷². En Californie et en Floride, Disney avait en effet remarqué que les zones de lisières pouvaient refléter un contraste entre l'univers imaginaire du parc à thème et une réalité plus précaire (zones de bidonvilles, bâti dégradé etc.). Pour améliorer l'expérience des visiteurs, l'entreprise a donc souhaité maîtriser en France l'ensemble du territoire à proximité du parc d'attraction. Disney a ainsi le droit d'exproprier ou de préempter les propriétaires privés des communes sous convention, situées aux portes du parc. En contrepartie, les habitants n'ont pas des impôts fonciers aussi importants que dans la commune de Bussy-Saint-Georges. La convention Disney implique également une forme d'ingérence de l'entreprise dans la gestion des communes. Initialement, les municipalités avaient par exemple interdiction de faire des manifestations pouvant être assimilées à des parades (fêtes de la Saint-Jean, Carnaval) ou d'organiser des événements avec des personnages symboliques que les enfants auraient déjà pu croiser au parc, comme le père Noël. La qualité des feux d'artifice du 14 juillet, l'entretien des espaces publics et l'harmonie des couleurs des maisons sont aussi des éléments compris dans la charte Disney. Les communes situées sur le pourtour du secteur du Val d'Europe continuent donc de partager leur territoire communal entre des zones de droit commun et celles des projets de l'EPA France et de Disney, soumises à ce cahier des charges très strict (cf. chap. 3). Les enquêtés rappellent régulièrement qu'au moment de l'arrivée de Disney, les acteurs locaux ont été mis devant le fait accompli, sans aucune marge de manœuvre sur les prises de décision.¹⁷³ Aujourd'hui, les collectivités locales ne sont d'ailleurs toujours pas signataires de la convention, passée entre l'État et l'entreprise californienne, alors même qu'elle régit les règles des projets d'aménagement qui peuvent les concerner. Plusieurs enquêtés soulignent que les élus des petits bourgs ruraux étaient souvent des acteurs du monde agricole, peu préparés et désarmés face à l'appareil institutionnel et législatif de la ville nouvelle. Le mémoire de recherche *Disney, des vi(II)es* de Frédéric Sallet, ancien étudiant de l'IUT de journalisme de Bordeaux, recueille par exemple des témoignages précieux des élus qui ont connu la transition du territoire. Ces derniers expriment leur sentiment de dépossession de leurs compétences et d'impuissance (Sallet, 1999).

¹⁷¹ Entretien Maire. Commune de Bussy-Saint-Georges. Marne-la-Vallée. Août 2021.

¹⁷² Entretien Élu. Commune de Bailly-Romainvilliers. Marne-la-Vallée. Juillet 2023.

¹⁷³ Entretien Maire. Commune de Villeneuve-le-Comte. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

« Je suis le seul maire rescapé de cette aventure. La manière par laquelle nous avons été avertis de l'arrivée de Disney ressemble à un gag : un matin, je donnais un cours lorsque le principal entre dans ma classe et m'annonce que Matignon me demande au téléphone. L'après-midi même, à quinze heures, rencontre avec Laurent Fabius (Premier Ministre de l'époque) en compagnie des autres maires du secteur, qui nous annonce que Disney arrive sur notre territoire. Nous avons demandé : "mais qu'est-ce qu'un parc Disney ? " Nous n'y connaissions rien, alors on nous a emmenés en Floride. Aux États-Unis, c'est pire. Là-bas, la superficie d'un parc Disney, c'est la moitié de la Seine et Marne ! [...] Mes quatre collègues étaient des agriculteurs, ils n'étaient pas très favorables au projet. De toute façon, nous n'avions pas beaucoup notre mot à dire. L'État a signé le contrat, a exproprié les agriculteurs ainsi qu'une vingtaine d'habitants qui ont été touchés. »¹⁷⁴

« Quand le parc Disney s'est monté, on était souvent invité, tous les prétextes étaient bons. Mais l'histoire est simple : jamais il ne nous a été demandé notre avis ! » (...) "Tout de suite, j'ai choisi de ne pas jouer contre l'État, c'était peine perdue" reconnaît le maire, Michel Colombé. Je me suis dit : autant tirer un maximum d'avantages, le petit village briard, c'est fini dans les dix ans. Je ne voulais pas jouer Astérix face aux Américains. »¹⁷⁵

Ces témoignages, recueillis en 1999, illustrent l'absence de sollicitation de l'échelon local dans ces grands projets, en particulier sur le secteur du Val d'Europe. L'aménagement du secteur IV a ainsi pu entraîner deux types de positionnements pour les communes concernées. Face à la dépossession de leur pouvoir de décision, certaines municipalités ont mis en place des stratégies de contournement pour composer avec la présence des grands projets d'État, sans pour autant intégrer leur dynamique. La commune de Coutevroult a ainsi récemment accepté de céder à la commune de Bailly-Romainvilliers une partie de son territoire communal situé dans le secteur concerné par la convention Disney. L'objectif de Coutevroult est en effet de conserver son statut rural et la municipalité ne souhaite pas être concernée par les objectifs de construction de logements des secteurs en opération d'intérêt national. Cette position de mise en retrait est par exemple lisible dans le cadre du projet touristique de Villages Nature, impulsé par Disney. Coutevroult était initialement propriétaire de terrains qui auraient pu donner lieu à des versements de taxes foncières de la part de l'entreprise en charge du centre de vacances. Mais la municipalité a souhaité procéder à des échanges de parcelles avec les autres communes concernées. Dans cette transaction, elle a ainsi tenu à récupérer les zones de parking qui sont les seules à ne pas donner droit à des versements. Une décision qui a suscité des interrogations mais qui est interprétée par d'autres élus locaux comme une manière de refuser toute forme de lien avec Disney¹⁷⁶.

D'autres communes ont au contraire fait le choix d'utiliser les retombées de l'ancienne taxe professionnelle ou les taxes foncières pour se doter de leurs propres équipements publics, à l'image

¹⁷⁴ Michel Colombé, ancien maire de Bailly Romainvilliers propos recueillis en 1999 par Frédéric Sallet in « Bailly, à la campagne comme à la ville »

¹⁷⁵ Maurice Maeckelbergh, adjoint au maire de Bailly-Romainvilliers: propos recueillis en 1999 par Frédéric Sallet in « Bailly, à la campagne comme à la ville »

¹⁷⁶ Entretien Élu. Commune de Bailly-Romainvilliers. Marne-la-Vallée. Juillet 2023.

de Coupvray qui dispose d'une piscine et de structures sportives (Jussaume, 2017). Au sein de l'opération de l'EPA France, cette commune présente en effet un profil particulier. Alors que la municipalité accueille la plus grande frange concernée par la convention Disney, le développement de Coupvray a pendant longtemps tourné le dos à celui des quartiers de la ville nouvelle. Sur la figure 68, on remarque en effet que le bourg central est excentré au nord du projet Disney. On peut également lire dans l'encadré suivant un extrait du site de l'office tourisme local :

Encadré 13:Présentation de la commune de Coupvray comme un bourg rural

La commune de Coupvray est un havre de paix au milieu d'un territoire en pleine expansion, dotée d'un patrimoine historique et naturel (maison natale de Louis Braille, parc et ruines du château de Coupvray, ferme du couvent, Église Saint-Pierre), elle a su garder son âme de village briard en se protégeant d'une urbanisation intense.

(Office de tourisme, consulté le 3 juillet 2023, p3)

Au début de la ville nouvelle, les anciens conseils municipaux de Coupvray ont en effet développé une politique d'aménagement conservatrice dans les zones de droits commun, visant à limiter le développement du centre bourg pour en conserver le caractère champêtre et rural. La figure 68 spatialise ainsi le bourg de Coupvray et son château (en jaune) par rapport aux projets de zones d'aménagement concerté de l'EPA France situés dans le territoire communal (en violet). Pendant plusieurs années, la municipalité a refusé de siéger au syndicat d'agglomération nouvelle et de participer aux échanges avec l'aménageur public. Le développement de Disney était concentré au sud de la D34, avec la ZAC du parc et du centre touristique, ce qui a permis à la commune de Coupvray de rester relativement indépendante sur la gestion de son bourg ancien. Ce développement séparé a notamment influencé le bassin de vie et les habitudes des habitants. Ces derniers sont historiquement davantage tournés vers les communes du versant nord, comme Esbly avec qui la municipalité a développé des liens particuliers (Jussaume, 2017). Cette situation d'isolement vis-à-vis de l'opération d'intérêt national est également renforcée par la présence de nombreuses fractures territoriales dont certaines ont été accentuées par l'aménagement de la ville nouvelle, comme la route départementale 34 ou la ligne de TGV (en rouge).

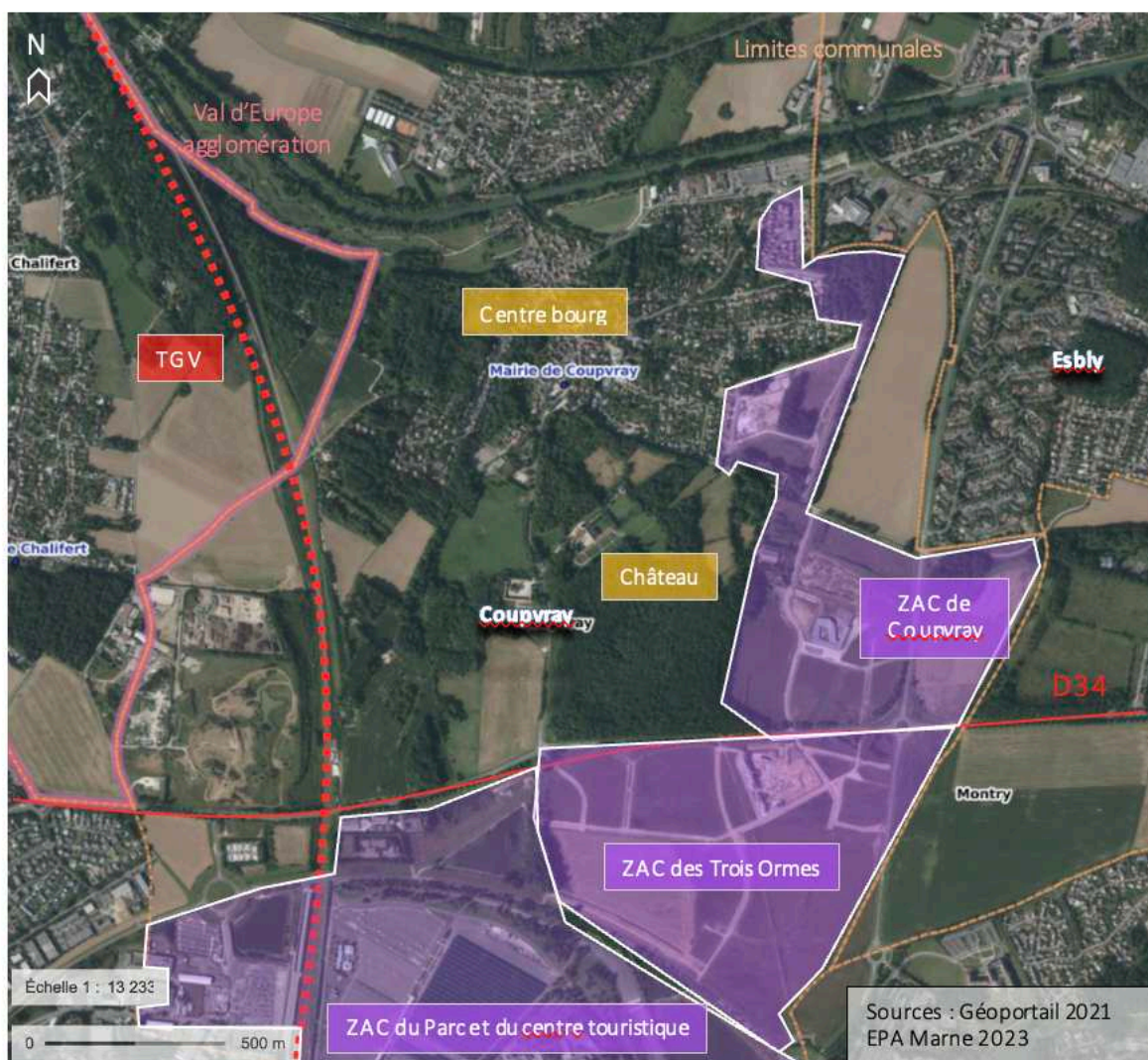


Figure 68: Schéma de situation de Coupvray (M. Jussaume, 2023.)

Actuellement, plusieurs zones d'aménagement concerté sont néanmoins prévues à proximité du centre (figure 68) et introduisent une nouvelle dynamique de développement. Les nouveaux quartiers d'habitat et d'activités prévus dans la ZAC des Trois Ormes et la ZAC de Coupvray posent la question de leurs liaisons avec le bourg ancien. L'aménagement de cette zone s'inscrit dans une planification complexe car au nord de la D934, ce sont les acteurs publics qui ont la maîtrise des opérations d'aménagement (ZAC de Coupvray), tandis qu'au sud c'est la filiale Disney qui impulse et décide de l'orientation des projets (ZAC des Trois Ormes). Même si l'EPA France intervient dans les deux cas en tant qu'aménageur, cette zone constitue un point de tension qui illustre les réflexions spécifiques au secteur. La ZAC des Trois-Ormes, qui doit accueillir les nouvelles habitations, se trouve au sud de l'axe routier de la D934 qui délimite la frontière de la convention Disney alors que le bourg ancien, les équipements et les zones de commerces se trouvent au nord en contrebas du vallonement du plateau briard. L'enjeu principal est donc de relier les nouveaux quartiers de logement, prévus par la ZAC des Trois-Ormes, au centre bourg de Coupvray. Pour y parvenir la municipalité a accepté d'envisager de créer un nouveau pôle urbain à cheval sur l'axe de la D934 et des cheminements piétons via le quartier les Bonshommes, visible dans le schéma de planification de la figure 69. Ce nouveau quartier qui devrait accueillir 280 logements est situé sur des terrains de

la commune en droit commun. La ZAC de Coupvray s'organise désormais autour d'une zone d'activité et des quartiers résidentiels (les Cents Arpents, les Bonshommes). Les circulations présentées dans la figure 69 révèlent l'attention du projet d'aménagement pour anticiper la faible capacité de charge des axes routiers du centre bourg ancien, qui se limitent à quelques petites rues sinueuses. Les quartiers prévoient des cheminements doux et des voies de contournement reliant les différentes zones pavillonnaires en passant notamment à l'est du parc du château (figure 69). Le projet d'aménagement de la zone chercherait également à créer une synergie autour du parc du château de Coupvray qui aurait vocation à devenir une nouvelle centralité récréative et un pôle fédérateur de l'ensemble de la commune. Alors que la municipalité avait longtemps privilégié un aménagement qui tournait le dos à la ville nouvelle et aux parties de son territoire soumises à la convention Disney, les services d'urbanisme cherchent de plus en plus à peser dans les discussions et les négociations susceptibles de créer des interactions et de penser les futures interrelations entre le centre ancien et les nouveaux quartiers (Jussaume, 2017). Ces éléments semblent donc révéler une nouvelle dynamique d'échange entre la municipalité locale et l'aménageur public. Ils confirment toutefois la tendance de la valorisation récréative des espaces forestiers et naturels et celle de la consommation des terres agricoles pour la construction des projets urbains. Le rôle du maintien de certaines terres agricoles dans la zone des vignes rouges sera développé plus tard.

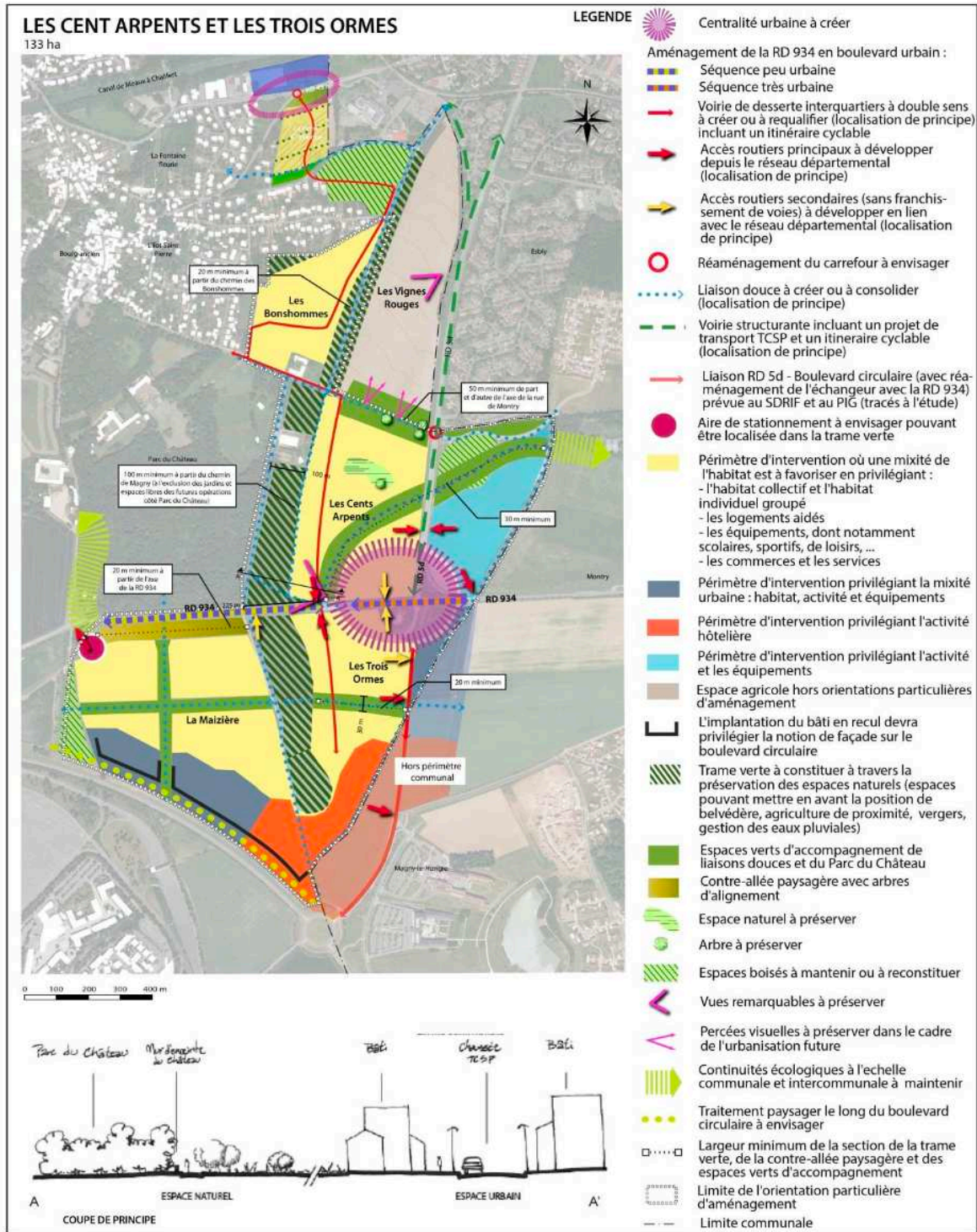


Figure 69: Plan de planification des ZAC des Trois Ormes et de Coupvray (Orientation d'aménagement et de programmation, PLU Coupvray, 2014, p 17)

Même si les projets d'intérêt national demeurent imposés aux collectivités territoriales, celles-ci s'affirment donc de plus en plus et revendiquent des conditions dans leur implantation. Pour certains élus locaux, les relations avec les établissements publics d'aménagement sont en cours d'évolution malgré un certain passif dans la manière dont certains projets ont pu être imposés :

« Je pense qu'il y a plus d'échanges car il y a une histoire qui s'est écrite. (...) Ils arrivent toujours avec quelque chose, il y a une tension qui se crée, il y a un débat et, à la fin, il y a quand même la recherche d'un consensus. C'est un jeu un peu compliqué. Mais en même temps, les communes savent qu'elles ne peuvent pas rester sur un "non" car de toute façon cela leur passera dessus. Donc, il y a le sentiment que cela négocie quand même de plus en plus. » ¹⁷⁷

Composer avec les dérogations de l'État à Villeneuve-le-Comte

La commune de Villeneuve-le-Comte est une petite commune rurale, située à la lisière de la forêt domaniale de Crécy. Depuis le début des années 2000, un projet de station touristique Villages Nature est prévu sur des espaces forestiers et agricoles, en périphérie du bourg (figure 70). La trajectoire de ce projet rend aujourd'hui compte de l'inertie de certaines pratiques dérogatoires de l'EPA France ainsi que de la montée des revendications des collectivités locales sur les conditions d'implantation des projets.



Figure 70: Vue aérienne Villages Natures (M. Jussaume, 2022)

Initialement, le développement de la ville nouvelle de Marne-la-vallée ne devait pas déborder du tracé de l'autoroute A4. Comme le révèle la figure 71, Villages Nature est pourtant une station écotouristique, située au sud de l'autoroute A4, à cheval entre les communes de Coutevroult, Bailly-

¹⁷⁷ Entretien Maire. Commune Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

Romainvilliers, Serris et de Villeneuve-le-Comte. L'une des particularités de ce projet est d'être implanté dans une commune rurale qui n'appartenait pas initialement au secteur IV du Val d'Europe et qui demeure excentrée par rapport aux zones qui concentrent l'aménagement. Dès 2003, la municipalité de Villeneuve-le-Comte entend ainsi parler du projet Villages Nature¹⁷⁸, alors qu'elle ne se situe pas dans le périmètre de l'opération d'intérêt national et que le SDRIF n'y prévoit pas d'extension du développement. À cette époque, le SDRIF prévoyait en effet de préserver des coupures vertes en amont et en aval des villes nouvelles pour ne pas prolonger l'urbanisation en doigts de gants de la région francilienne. L'extension prévue par Villages Nature, en menaçant de créer un ruban urbanisé continu à l'est, était donc incompatible avec les dispositions du SDRIF qui classait depuis 1994 la zone en espace agricole non urbanisable. Le plan masse du projet Villages Nature était également incompatible avec l'obligation de recul de 50 mètres vis-à-vis des lisières des massifs boisés de plus de 100 hectares en dehors des sites urbains constitués. La modification du SDRIF de 2008 transforme néanmoins la zone en secteur d'urbanisation conditionnelle. Celle-ci est indiquée par de petites pastilles orange dans la figure 71 qui est un extrait de la carte de destination générale des sols (SDRIF, 2008).

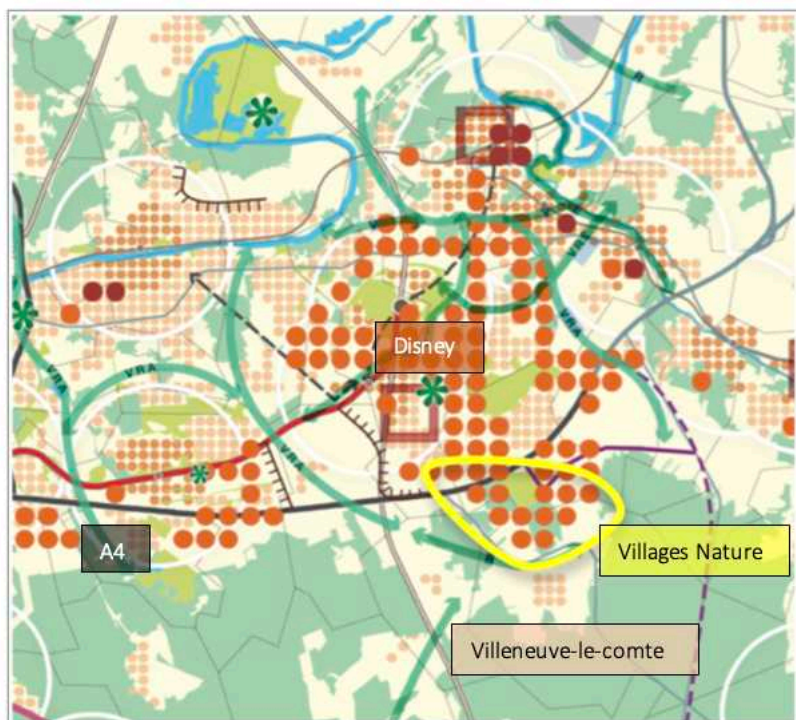


Figure 71: Identification du périmètre du projet Villages Nature sur un extrait de la carte de destination des sols du SDRIF 2008 (site officiel région Ile-de-France, consulté en 2020)

Le projet est finalement relancé en 2010, avec la signature de l'avenant n° 8 de la convention Disney qui en précise les modalités. Cette révision prévoit, en plus d'une extension de la durée de validité de la convention Disney, un nouveau tracé du périmètre et la création d'une nouvelle société pivot (Villages Nature) pour coordonner le projet de station touristique. Le décret n° 2011-1870 du 13 décembre 2011 étend ensuite le périmètre d'intervention de l'EPA France à la commune de Villeneuve-le-Comte. Celle-ci ne sera pourtant rattachée à l'agglomération du Val d'Europe qu'en

¹⁷⁸ Entretien Maire. Commune de Villeneuve-le-Comte. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

2018, un an après l'ouverture du centre de vacances. Le maire de la commune témoigne du décalage entre ces prises de décisions et du brouillage des périmètres administratifs :

« Dans les productions de l'EPA France, ils mettent toujours Villeneuve-le-Comte dans Marne-la-Vallée. Mais juridiquement, ce n'est pas le cas. Après dans les faits, cela ne change pas grand-chose. C'est juste une subtilité. Notre intégration à Val d'Europe agglomération, on l'avait souhaitée à l'époque car avec le projet de Villages Nature qui était sur notre commune on sentait bien qu'il y avait des sujets à croiser à cette échelle. Je donne toujours l'exemple qui est un peu caricatural. Quand le préfet de région, qui est aussi le délégué interministériel au suivi de la convention Disney, venait à l'époque à Val d'Europe agglomération pour parler de Villages Nature, le maire de Villeneuve-le-Comte n'était pas invité. Car on ne faisait pas partie de l'agglomération. Or, c'était quand même beaucoup de sujets qui concernaient la commune (rires). Mais bon, pour lui, venant de Paris, la distinction était un peu subtile. Donc il n'y avait pas de mauvaises intentions de sa part mais il pensait qu'en s'adressant à l'agglomération il s'adressait à tout le monde. » ¹⁷⁹

Les frontières juridiques de l'EPA France donc ont finalement été étendues et certaines réglementations suspendues pour permettre la réalisation du projet. Inauguré en 2017, le centre touristique s'étend aujourd'hui sur une superficie de 259 hectares et comprend 45 hectares d'espaces boisés et 15 hectares de plans d'eau. D'après le site internet du centre, l'orientation affichée du complexe touristique s'inscrit dans la lignée du tourisme durable des Center Parcs. Il est mentionné que le chantier a notamment intégré des mesures écoresponsables. L'alimentation en eau chaude de l'aqua lagon et des résidences est par exemple assurée majoritairement par un système de géothermie naturelle. Mais, malgré le maintien de certains espaces boisés, le projet a autorisé des zones de déboisement et la destruction d'espaces agricoles. Les acteurs environnementaux (Autorité environnementale, associations locales) ont été nombreux à souligner le bouleversement du milieu naturel et la consommation irréversible d'espaces NAF générés par le projet. En témoigne cet extrait de la lettre ouverte, déposée par une association locale le 17 juin 2010 auprès des conseillers généraux seine-et-marnais et franciliens. Celle-ci s'opposait alors à la révision du projet d'intérêt général (PIG), demandée par les promoteurs du projet Villages Nature pour déroger à certaines politiques régionales de consommation de l'espace. L'extrait, intitulé « Pourquoi le projet "Villages Nature" est-il inacceptable ? », présenté dans l'encadré suivant, pointe la contradiction entre l'extension des projets de l'Opération d'intérêt national et la valorisation du caractère rural des franges de la ville nouvelle :

¹⁷⁹ Entretien Maire. Commune de Villeneuve-le-Comte. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

Encadré 14: Pourquoi le projet « Villages Nature » est-il inacceptable ?

- Parce qu'il signifie la mort d'un village rural, Villeneuve-le-Comte, et son absorption dans un complexe touristique-urbain.
- Parce qu'il est impensable que ce village n'appartienne pas entièrement au parc naturel régional de la Brie et des Deux Morins alors qu'il en constitue, en limite de ville nouvelle, une porte d'entrée idéale.
- Parce qu'il entraîne la disparition de 530 hectares de bonnes terres cultivables en Ile-de-France et donc la poursuite du gaspillage des terres nourricières susceptibles d'assurer l'autonomie alimentaire de cette région.
- Parce que ce territoire agricole constitue une réserve potentielle pour le développement d'une agriculture de proximité utilisant des pratiques respectueuses de l'environnement.
- Parce que ce territoire agricole constitue aussi une zone tampon entre la ville nouvelle et la forêt de Crécy et que sa suppression ferait venir butter les zones urbanisées directement sur le massif forestier d'une part et supprimerait la coupure existant encore actuellement entre la ville nouvelle et les communes du pays créçois (vallée du Grand Morin) d'autre part. Cela va à l'encontre de l'objectif de préserver une « trame verte et bleue » garante de la biodiversité.
- Parce que ce projet est contraire à l'orientation du SDRIF qui stipule « la volonté de préserver des espaces ouverts, très appréciés pour leur proximité du cœur d'agglomération, et l'agriculture périurbaine, fragile, qui assure en partie la gestion de ces espaces ».

Lettre ouverte : Projet « Villages Nature » PIG Secteur IV Marne-la-Vallée, 17 juin 2010

Pour certains acteurs, le projet de Villages Nature illustre ainsi l'absence de priorisation de l'intégration des espaces NAF par les aménageurs publics. À l'échelle régionale, le projet a par exemple écarté la commune de Villeneuve-le-Comte des dynamiques du projet de parc naturel régional de la Brie et des deux Morins. Villeneuve-le-Comte présente pourtant un paysage rural, plusieurs monuments historiques et des espaces forestiers qui auraient pu y être valorisés. Ce projet de parc naturel régional a été longtemps repoussé pour attendre la stabilisation du front d'urbanisation de la ville nouvelle. Finalement, la commune a été exclue du périmètre retenu :

« Moi je voulais que Villeneuve-le-Comte soit dans le parc, depuis longtemps. Et en fait, la commune a été exclue du périmètre du parc par les services de l'État, sous pression de Disney. Cela leur faisait peur que cela soit une contrainte. Alors que les PNR n'empêchent pas le développement et je trouvais qu'en termes d'image pour Villages Nature, être dans le PNR cela pouvait être intéressant. Donc, je n'ai pas bien compris. Même si fondamentalement cela n'aurait pas changé grand-chose. Mais je n'ai pas aimé la façon dont cela s'est passé, on a été exclu sans que l'on en soit informé. Comme cela, tout d'un coup, on a plus été dans le périmètre. Je me suis collé pendant deux ans plein de réunions, et, tout

d'un coup : vous n'êtes plus invité. Et pourquoi ? Parce que vous n'en faites plus partie. Ah bon. Et qui a décidé cela ? »¹⁸⁰

Par ailleurs, plusieurs exploitants agricoles ont été expropriés pour la réalisation du projet de Villages Nature. L'un d'eux a demandé la réquisition totale de son exploitation, car il ne pouvait plus continuer son activité sur la surface restante. L'EPA France a donc bénéficié de terres agricoles en surplus dans le cadre des transactions pour le projet de Villages Nature. L'établissement n'a pourtant pas choisi de conserver l'usage agricole de ce foncier, qu'il a finalement utilisé pour y installer des compensations environnementales, notamment avec la création d'un bassin (figure 70). Pour la municipalité, la construction d'un bassin de rétention et de zones humides sur le foncier agricole était une solution de facilité qui a écarté d'autres options de projets de valorisation d'espaces naturels et forestiers existants. La commune de Villeneuve-le-Comte est en effet caractérisée par l'existence de zones humides et nombreux espaces forestiers dégradés et morcelés entre plusieurs propriétaires privés. Le choix de créer une compensation environnementale ex-nihilo sur ces terres agricoles a donc écarté les réflexions sur la valorisation de ces zones humides existantes qui auraient pu servir de supports à la mise en place de compensations environnementales

Les inquiétudes de l'absorption du village par le complexe touristique ont animé à plusieurs reprises des débats parmi les habitants. Certains craignaient initialement que la construction des logements touristiques n'induisse une obligation de construction de logements sociaux. A posteriori, il ne semble pas que le projet de Villages Nature ait vraiment eu d'externalités négatives sur le cadre de vie de la commune. Les taxes foncières sont venues augmenter le budget de la municipalité, qui dispose ainsi d'une plus grande souplesse pour réaliser des projets et des investissements. Le site du Villages Nature est par ailleurs isolé par des merlons et la mairie a pu négocier l'ouverture de cheminements de promenades sur un espace autrefois en friche, enclavé et inaccessible pour les habitants.

« Villages Nature était une zone enclavée dont personne ne profitait vraiment. Qui était pleine de dépôts de gravats, où il y avait de la prostitution, on avait des gens du voyage qui s'installaient et une agriculture qui n'était pas très correcte vis-à-vis de l'environnement. Donc les gens ont plutôt vu Villages Nature comme une chose qui améliorait la situation, qui ramenait de l'argent. Le budget de la commune a doublé, on perçoit les taxes foncières notamment. On était une commune très pauvre. On est maintenant une commune normale. Cela nous permet de faire plus de services aux habitants et cela fait partie des choses que les gens attendaient. C'est un projet qui n'apporte aucune nuisance. Le Villages Nature on ne le voit pas de chez nous. Cela n'a pas changé l'environnement des gens. Ce n'est pas des immeubles ou une centrale. »¹⁸¹

Les oppositions au projet sont en effet restées ponctuelles et ne se sont pas traduites pas des contentieux juridiques ou des recours. La municipalité explique cette trajectoire par la mise en place d'une communication transparente autour du projet et la tenue régulière d'évènements de

¹⁸⁰ Entretien Élu. Commune de Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

¹⁸¹ Entretien Maire. Commune de Villeneuve-le-Comte. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

concertation à destination des habitants. Initialement, ce positionnement de la municipalité était néanmoins surprenant et inconfortable pour les aménageurs.

« Au début, ils étaient totalement terrorisés que j'en parle si tôt à la population. En disant "Mais il ne faut pas en parler à la population, rien n'est décidé". Et moi, au début de chaque réunion je disais : "Voilà, on nous a montré ça. Ils veulent faire ça. On en est là. Ce n'est pas encore sûr mais peut être etc." Donc cela suscitait pas mal de présence des habitants, surtout au moment des campagnes électorales, de l'oppositions, des pétitions, des trucs normaux quoi ! (rires). On a fait un questionnaire à la population en essayant de mettre les arguments pour et contre et en demandant : "Qu'en pensez-vous?". On a eu un résultat assez classique de 30 % pour, 30 % contre et 30 %... pas contre, s'il y avait quelques avantages pour les habitants. (...) Les gens étaient très bien informés du projet. Et à chaque réunion, il y avait un peu plus d'infos. Ce qui fait que lors de l'enquête publique, il n'y a eu aucun recours. Car les gens s'étaient totalement habitués au projet. Et finalement Disney et EPA France m'ont dit que c'était pas mal. Et après, ils ont joué le jeu et ils venaient aux réunions. Mais au début, ils m'ont pris pour un fou quand j'ai lancé cela. Avec cette espèce de culture de faire de l'aménagement en secret. Alors que je suis convaincu que lorsque l'on dit les choses aux gens, ils comprennent parfaitement. Et c'est moins un problème. Je me souviens d'une séquence assez drôle où le directeur adjoint d'EPA France de l'époque est venu. (...) Il prend la parole et dit : "De toute façon, ne vous inquiétez pas. Rien ne se fera si les habitants sont contre". Alors moi là, je l'ai repris et j'ai dit : "Attendez c'est un PIG. Cela peut s'imposer à la commune. Faut quand même dire la vérité aux gens ". »¹⁸²

Ce témoignage suggère le maintien de certains réflexes chez les aménageurs de l'État, qui privilégieraient en première instance des postures de repli ou de dissimulation. Mais le projet Villages Nature souligne également une configuration particulière dans laquelle la commune a toujours affirmé ses revendications (transparence vis-à-vis des habitants, demande d'amélioration du cadre de vie), même si le projet lui était imposé et qu'elle n'était pas toujours intégrée aux négociations qui se jouaient entre l'État et Disney :

« Pour la signature de la convention permettant la réalisation de Villages Nature, si c'était le premier ministre qui venait, ils [Disney] envoyaient le directeur général de Disney France. Et si c'était le président de la République, il envoyait le patron de Disney US. C'est assez révélateur que Disney se considère comme un État. Les négociations entre l'État et Disney c'est des négociations, d'État à État. Et dans son parc, c'est la loi Disney. »¹⁸³

Les revendications de la municipalité sur les conditions d'implantation du projet ont néanmoins pu faire l'objet de tensions avec l'aménageur d'État. Dans le projet Villages Nature, Disney a par exemple obtenu dans la négociation de ne pas payer les compensations environnementales et les

¹⁸² Entretien Maire. Commune de Villeneuve-le-Comte. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

¹⁸³ Entretien Maire. Commune de Villeneuve-le-Comte. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

équipements induits qui comprenaient le tracé de nouvelles routes et des bassins de rétention d'eau. Au moment de la signature du projet, l'État avait accepté cette clause, mais il a ensuite demandé à la municipalité de payer la mise en place de ces infrastructures. La commune de Villeneuve-le-Comte a alors refusé. Au terme d'un bras de fer de plusieurs années et de jeux de pressions politiques, l'État a finalement financé le bassin de rétention. Il n'a en revanche jamais réalisé les améliorations de voirie promises à la collectivité en amont du projet. Ces travaux, qui auraient permis de décongestionner la rocade autour du village, constituaient pourtant une des conditions qui avaient permis de recueillir des avis favorables au projet au moment des consultations. Un élu témoinne :

« Cela fait partie des choses qui m'agacent. Quand l'État prend des engagements devant des populations et des élus, sur des projets majeurs comme cela, et qu'il ne les tient pas. Et bien cela renvoie à tout le problème de la crédibilité de l'État et des politiques en général. Il y aurait eu le moyen d'argumenter sur le projet. Mais pour les gens, il y avait l'amélioration des routes, des chemins. Mais si on leur avait dit qu'il n'y avait pas eu ces conditions, il y aurait eu plus d'oppositions au projet. [...] Sur Villages Nature, Disney avait négocié de ne pas payer les équipements publics induits par le projet, les routes d'accès, les bassins de rétention etc. Et c'est écrit comme cela dans la convention. : "L'État payera ou fera payer". C'est écrit comme cela. Dans la convention dont les communes ne sont pas signataires ! Et j'avais appelé à l'époque le directeur adjoint de l'EPA pour lui demander : Quand vous dites "l'État payera ou fera payer", Vous pensez à qui ? Bah aux collectivités. Mais j'ai dit : "On n'est pas signataires, moi je ne payerai jamais votre truc.". Voilà. Et il y a eu un bras de fer qui a duré cinq ans. Où il voulait faire payer à la commune de Villeneuve-le-Comte, commune rurale avec un budget annuel d'un million d'euros, un bassin de rétention qui coûtait 7 millions d'euros. Je n'ai jamais lâché l'affaire et c'est finalement l'État qui a payé. Mais vous ne pouvez pas imaginer ce que j'ai vécu sur ce sujet pendant cinq ans. Leur truc, c'était de dire : "vous rembourserez avec les recettes que vous aurez du projet". Mais j'avais dit "Garantissez-moi que je toucherai ces recettes-là et je regarderai le sujet". "Mais on ne peut pas vous le garantir". Ah. »¹⁸⁴

Cet exemple permet de mettre en lumière l'évolution du dialogue entre les acteurs locaux et les aménageurs étatiques. Au début du développement du secteur IV de Marne-la-Vallée, les élus locaux, principalement issus du monde agricole, avaient été rapidement dépassés et dépossédés des prises de décisions. Dans le cas de Villeneuve-le-Comte, la présence de certains professionnels de l'aménagement au sein de l'équipe municipale a au contraire permis aux élus de résister face aux injonctions des aménageurs étatiques. En dépit des pressions politiques, les connaissances en matière d'urbanisme de certains membres de la municipalité ont permis de renforcer leur légitimité et leur pouvoir de négociation. Malgré certaines allégations, il n'existait en effet pas de loi qui imposait à la commune de payer les bassins de rétention dans le cadre de ce projet d'État. Un élu témoinne :

« Quand il m'a dit "Vous n'avez pas le droit de refuser". Je lui ai dit : "Montrez-moi le texte de loi qui vous permet d'affirmer une telle chose". Mais c'était

¹⁸⁴ Entretien élu. Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée. Octobre 2021

totale­ment illé­gal. Et comme c'est mon mé­tier l'amé­nage­ment, je connais par­fai­te­ment. Et il y a eu un moment donné ou les autres subis­saient aussi des pres­sions. Ils m'ont dit : "T'es sûr de ton coup, là ?!" Mais je leur disais : "Ne vous inquié­tez pas. On aura gain de cause". »¹⁸⁵

L'opé­ra­tion du Villages Nature s'est donc construite dans le cadre d'une zone d'amé­nage­ment concertée dont le dossier de réalisa­tion n'a pas été bouclé, faute de la signature d'un accord entre la collectivité et l'amé­nageur éta­tique sur ce sujet. Au-delà du non-respect de certains condi­tions de réalisa­tion, le projet a égale­ment béné­ficié d'une confi­guration parti­culière avec plusieurs déro­gations per­met­tant de hâter sa réalisa­tion : procé­dure accélérée de modi­fication du PLU de la commune, réduction du temps de consulta­tion des per­sonnes publiques associées, mise sous pression du commissaire enquêteur pour avancer la date du rendu de son rapport. Cet enchaînement précipité, mentionné par le commissaire enquêteur dans un de ses rapports, a entraîné quelques temps plus tard une demande de révision du plan local d'urbanisme, suite au recours d'un particulier qui mettait en cause la mauvaise réalisa­tion de l'enquête publique :

« Le juge a admis que l'enquête publique s'était mal déroulée et qu'il fallait la recommencer. Donc on a reposé le même PLU, le propriétaire lui n'a rien gagné. Mais pendant ce temps Villages Nature avait besoin de permis modificatifs. Alors que le PLU était tombé. Donc ce n'était plus possible. Les services de l'État n'ont pas instruit mais tout a été validé par permis tacites. Car si une commune "oublie" de signer un document, il peut être validé. Donc une partie de Villages Nature a été accordée en permis tacite. Cela montre que lorsque l'État veut favoriser des choses, il s'assoit sur beaucoup de règles. [...] Mais personne ne s'est saisi du sujet car le projet en lui-même était plutôt bien accepté. »¹⁸⁶

La réalisation du projets Villages Nature souligne donc l'inertie des pratiques déro­gatoires qui facilitent les projets éta­tiques (non-respect des régle­mentations du droit commun, accélération des procé­dures, négocia­tions sur les condi­tions d'implanta­tion). Mais il révèle égale­ment la montée en compé­tences des collectivité­ sur les sujets d'urbanisme qui induit progressivement un changement d'attitudes des acteurs locaux. Ces derniers revendiquent plus de concertation et sont plus à même de négocier les condi­tions d'implanta­tion des projets. L'exemple du projet de Villages Nature révèle néanmoins que l'intégration des espaces NAF au sein des projets n'est pas présentée comme une priorité. La valorisation de leur potentiel n'est pas optimisée au profit de solution de facilité à l'initiative des amé­nageurs.

5.1.2. Une consommation des espaces NAF qui ne dit pas son nom : les conventions d'occupation précaire et l'enfouissement des déchets inertes

En dehors des projets de construction, les espaces NAF subissent égale­ment des formes d'artificialisation moins visibles, que l'on retrouve particulière­ment dans les opérations d'ancienne génération. Initiées il y a plus de cinquante ans, ces opérations d'intérêt national s'appuient en effet sur un système de réserve­tion des terres agricoles qui précarise et fige les pratiques culturelles en

¹⁸⁵ Entretien élu. Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée. Octobre 2021

¹⁸⁶ Entretien élu. Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée. Octobre 2021

attente du lancement des projets. Les paysages agricoles encore visibles sont en sursis et les exploitants n'ont pas de visibilité à moyen-long terme sur leur activité. Cette consommation différée dans le temps masque donc l'ampleur de l'étalement des projets comme à Sénart, où plusieurs milliers d'hectares sont encore destinés à l'urbanisation dans le zonage. Les chantiers d'aménagement de l'État génèrent également l'excavation d'importantes quantités de déchets inertes qui sont parfois stockés sur les espaces NAF, faute d'un encadrement strict de leur gestion. Ces formes de consommation plus insidieuses suscitent dès lors de nombreuses inquiétudes pour les acteurs gestionnaires des espaces NAF.

Des terres agricoles en suspens, les conventions d'occupation précaire.

La comparaison des différents terrains révèle que l'intégration des espaces agricoles semble moins avancée dans les opérations d'ancienne génération que dans le plateau de Saclay. Dans les discours des établissements publics d'aménagement, les espaces agricoles sont parfois présentés comme des espaces nourriciers et des zones tampon à protéger. Mais dans les faits, ils conservent le plus souvent le statut d'un horizon de déploiement vide, en attente de projets de développement. Pour certains enquêtés, cette configuration découle en partie du statut précaire des terres agricoles, qui sont considérées comme des ressources foncières en latence. Certains acteurs comparent alors le gardiennage de ces espaces agricoles précaires à la gestion des lieux de l'urbanisme temporaire :

« L'OIN a amené l'agriculture sous un angle de réserves foncières. C'était ce que l'on appellerait maintenant un urbanisme temporaire. Mais là, c'était pour l'agriculture. L'idée, c'était de se dire que les exploitations étaient là pour entretenir les terrains le temps que l'on vienne urbaniser. Et c'est d'ailleurs encore vrai sur toute la partie de l'OIN. Peut-être que la question se posera autrement maintenant. Mais si elle se pose, elle s'accompagnera d'une transformation de l'agriculture. Car les grandes surfaces céréalières dans l'OIN, c'est quelque chose qui n'existera pas et qui n'existera plus »¹⁸⁷

Sur ce point, il existe en effet une différence entre les anciennes opérations d'intérêt national et celles mises en place récemment. À Saclay, le périmètre des expropriations est plus récent et a été délimité de façon plus précise en fonction des besoins des projets. De leur côté, Marne-la-Vallée et Sénart ont une stratégie foncière qui s'appuie sur des réserves de plusieurs milliers d'hectares. Ces réserves ont été constituées dans les années 1970-1980 par l'Agence foncière et technique de la région parisienne (aujourd'hui Grand Paris Aménagement) à une époque où la sobriété foncière n'était pas une priorité. Ces réserves foncières se sont constituées principalement sur les espaces agricoles (cf. chap. 4). Pour certains auteurs, la disponibilité de ces hectares de terres agricoles a pu susciter une « obsession de remplissage » (Miguet, 2016) qui a entraîné une gestion peu économe du foncier à disposition des établissements publics d'aménagement. Plus récemment, les acteurs des territoires observent néanmoins une forme de « raffinage »¹⁸⁸ qui consiste à affiner a posteriori les périmètres des projets (cf. chap. 4). Ce procédé génère alors la création d'espaces NAF délaissés de

¹⁸⁷ Entretien Direction générale des services techniques et de l'aménagement durable Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée, novembre 2021.

¹⁸⁸ Entretien. Chargé d'étude en préservation du foncier Service Économie Agricole. Direction Départementale des territoires de l'Essonne. Février 2022.

L'urbanisation, dont le statut est incertain car ils demeurent soumis au statut de convention d'occupation précaire (dite COP). Ces conventions confèrent un droit de jouissance des terres, provisoire, à reconduire chaque année et soumis à une possibilité de révocation, moyennant une contrepartie financière modique pour l'exploitant. L'inconvénient pour les opérations d'intérêt national d'ancienne génération réside dans la pérennisation de ce système, car certaines terres sont soumises à ce statut précaire depuis plusieurs décennies. Face à ces « COP pérennes »¹⁸⁹, plusieurs points de vue s'entrechoquent.

En premier lieu, cette situation limite l'investissement et la prise d'initiative des exploitants en place sur ces terres au futur incertain : « Ce qui pose d'ailleurs un vrai questionnement sur ces COP pérennes. Parce que maintenant elles ont cinquante ans. Cela pose problème par rapport à l'incapacité de ces agriculteurs exploitants à investir et à faire évoluer leurs pratiques agricoles »¹⁹⁰. Comme souligné plus haut, le maintien de l'activité agricole au sein des opérations d'intérêt national est de plus en plus soumis à l'évolution vers des pratiques agro-écologiques et diversifiées, à destination des marchés de consommation urbains de proximité. L'incertitude sur la pérennité des terres agricoles n'incite pourtant pas les agriculteurs à s'engager dans des démarches de transition, qui demandent des investissements et un lourd revirement de leur trajectoire professionnelle : « Bon moi, j'ai cultivé 140 hectares ensuite 120, aujourd'hui je suis à 80 hectares. Et là je vais en perdre 25. Donc voilà. Et puis ce bout-là dans 3-4 ans d'après ce qu'ils m'ont dit. Et puis j'ai 64 ans donc voilà. »¹⁹¹. Le coût d'opportunité du changement des pratiques culturales sur les espaces agricoles en convention d'occupation précaire n'est donc pas suffisant. Pour les exploitants, la culture des terres n'est dans ce cas rentable qu'en maintenant des cultures annuelles auxquels ils sont habitués.

« J'ai rencontré le directeur d'EPA Marne et il venait pour savoir ce que je voulais faire dans les années à venir. Alors je lui ai dit : " Vous savez moi je vous demande déjà ce que vous, vous voulez faire. Car cela fait 40 ans que l'on est derrière vous, pour savoir qu'est ce qui va se passer sur le secteur. " Car nous, on fait en fonction de l'expropriant. Ce n'est pas nous qui décidons. Nous, on a droit qu'une chose : c'est de payer des impôts. Mais on a aucun droit sur les terres. »¹⁹²

D'autre part, la longueur du délai entre le classement en zone à urbaniser et l'utilisation effective des terres agricoles rend de moins en moins acceptable leur artificialisation. Cette situation est notamment lisible à Sénart, avec le débat sur la localisation des compensations environnementales de la ZAC des Pyramides de Lieusaint (cf. chap. 4). La chambre d'agriculture a en effet refusé que l'EPA Sénart utilise des terres agricoles, propriété de l'État et cultivées en convention d'occupation précaire, pour implanter les compensations environnementales de son projet :

« Nous, on a dit la compensation écologique très bien. Mais vous faites cela chez vous. Pas chez les agriculteurs, c'est hors de question. Car c'est la double peine. Ils nous exproprient, on nous prend des hectares pour faire une ZAC. Et puis

¹⁸⁹ Entretien Direction générale Aménagement et prospective EPA Sénart. Sénart, février 2022

¹⁹⁰ Entretien Direction générale Aménagement et prospective EPA Sénart. Sénart, février 2022.

¹⁹¹ Entretien exploitant céréalier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022.

¹⁹² Entretien exploitant céréalier, touché par des expropriations de l'OIN du Val de Bussy. Marne-la-Vallée, janvier 2022.

après, il faut encore en redonner pour faire de la compensation. Hors de question, vous vous débrouillez »¹⁹³

Cet exemple révèle ainsi la manière dont le droit d'usage des agriculteurs et le droit juridique de l'aménageur revendiquent chacun une forme de légitimité. Juridiquement, l'agriculteur exploitant n'est plus chez lui. Mais, dans les faits, l'intervention de l'EPA sur ces espaces ou sur les pratiques agricoles de l'exploitant est perçue comme une ingérence qui n'est plus acceptable.

La question des conventions précaires pérennes soulève également, dans certains territoires, celle de la possible rétrocession des espaces agricoles après l'abandon des projets qui auraient dû s'y implanter : « Dans certains cas, il y a des terres qui étaient prévues à urbaniser et qui ne le sont pas. On commence à entendre que pour certains projets qui ne se feront pas, on aurait des terres qui seront rendues "entre guillemets" à l'agriculture. Sachant qu'elles sont déjà cultivées ». ¹⁹⁴ Pour les parcelles qui ne seront finalement pas urbanisées (cf. chap. 4), et qui ont pourtant été acquises par l'État, le maintien de l'activité agricole pose alors la question de la gestion foncière des terres qui sont en convention d'occupation précaire. Les établissements publics d'aménagement se retrouvent en effet gestionnaires de terres agricoles qu'ils ne pourront ou ne souhaitent pas aménager. De leur côté, les exploitants qui avaient été expropriés, n'ont parfois pas toujours vocation à être propriétaire des terres, si leur usage agricole est pérennisé. En effet, dans le cas des conventions d'occupation précaire, les loyers ne représentent pas un poste budgétaire très important. Certains exploitants préfèrent donc avoir un loyer modéré, plutôt que de devoir solliciter des prêts auprès des banques pour redevenir propriétaire de ces terres. C'est notamment le cas pour certains terrains de l'EPA Sénart :

« Avec l'EPA Sénart, il y a un gros sujet de rétrocession de terres agricoles. Car ils ont acheté à bas prix des terres agricoles avant l'aménagement des villes nouvelles. Mais finalement certaines choses ne se sont pas faites. L'EPA Sénart se retrouve donc avec beaucoup de foncier public entre les mains et se pose la question de divers projets d'aménagement. Mais aussi de rendre les terres à l'agriculture. Car c'était des COP. Le problème qui se pose, c'est que l'EPA Sénart se propose de rétrocéder les terres aux exploitants. Mais au prix du marché. Et les prix de ces terres-là sont très élevés, notamment au regard du prix dérisoire pour lequel ils les ont eues à l'époque. Et aucun exploitant ne peut s'acheter comme ça des centaines d'hectares au prix auquel ils les demandent. Aucune banque ne va prêter à des exploitants pour ça. Donc, ils sont un petit peu coincés de ce côté-là. Car autant eux, je peux comprendre qu'ils peuvent vouloir transférer les terres et leur gestion, dont ils n'ont pas vraiment l'utilité. Car si c'est juste pour collecter des loyers quand les agriculteurs veulent bien des COP, ce n'est pas vraiment le rôle de l'EPA. Et d'un autre côté, les exploitants ne peuvent pas acquérir des terres agricoles au prix auquel l'EPA le demande. » ¹⁹⁵

¹⁹³ Entretien secrétaire générale Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.

¹⁹⁴ Entretien. Chargé d'étude en préservation du foncier Service Économie Agricole. Direction Départementale des territoires de l'Essonne. Février 2022.

¹⁹⁵ Entretien. Chargé d'étude en préservation du foncier Service Économie Agricole. Direction Départementale des territoires de l'Essonne. Février 2022.

Ce statut d'entre-deux des terres agricoles cultivées en convention précaire entraîne alors des stratégies de valorisation par les établissements publics d'aménagement qui s'en retrouvent gestionnaires. Les terres sont souvent identifiées comme des lieux propices pour créer des espaces de compensations environnementales (cf. chap. 4). Mais d'autres solutions de valorisation sont aussi envisagées, comme le stockage de déchets inertes.

Une consommation qui ne dit pas son nom : les déchets inertes

Les déchets inertes sont une sous-catégorie de déchets non dangereux qui ne génèrent pas de lixiviats¹⁹⁶ et qui désignent en creux tous les matériaux qui n'entrent dans aucune autre catégorie de la classification des déchets (ménagers, dangereux etc). Les déchets inertes ne se décomposent pas et sont supposés n'entraîner aucune réaction physique ou chimique au contact d'autres matières (ADEME, consulté le 3 juillet 2023). La terre excavée est ainsi considérée comme un déchet inerte, tout comme les déchets minéraux, issus des chantiers de construction et du secteur du bâtiment comme le béton, les tuiles, les agrégats d'enrobés ou les déblais de pleine terre. Depuis plusieurs années, la gestion des déchets inertes est devenue un véritable enjeu en région Ile-de-France. À lui seul, le projet de métro du Grand Paris génère des dizaines de millions de mètres cubes de déblais. Les estimations varient en fonction des sources et des méthodes de comptabilisation mais les chantiers du métro généreraient près de 23 millions de mètres cubes de déblais (Reporterre, 2022), soit 47 millions de tonnes de terre (France info, 2022).

Une fois excavés, ces déchets ont plusieurs destinées¹⁹⁷. Ils peuvent tout d'abord faire l'objet de traitement pour envisager leur réemploi (fabrication de nouveaux enrobés pour l'entretien des voiries, utilisation des matériaux concassés pour niveler un site), mais ils sont aussi utilisés pour combler les carrières désaffectées. Dans d'autres cas, en l'absence de recyclage, ils sont enfouis dans des unités de stockage dédiées : les installations de stockage de déchets inertes (ISDI). Il existe actuellement un décalage régional dans la répartition de ces unités car le département de Seine-et-Marne accueille plus de 70 % des tonnages des déchets inertes stockés en ISDI (données Ordif, 2019) : « C'est une conséquence directe du Grand Paris. Nous, on est un peu la poubelle de Paris. La Seine-et-Marne particulièrement. C'est un sujet qui nous préoccupe beaucoup ». ¹⁹⁸ Ce stockage des déchets est coûteux pour les aménageurs (15 à 20 euros par m³) et les capacités des unités sont de plus en plus rattrapées par les quantités croissantes de déchets en provenance des chantiers franciliens¹⁹⁹. Le stockage des déchets inertes est donc devenu un véritable casse-tête pour les aménageurs et les transferts des déchets dans des unités de stockage situées en province font de plus en plus polémiques.

Ces problèmes de stockage se retrouvent au sein des opérations d'intérêt national, qui génèrent elles-aussi d'importantes quantités de déchets inertes. La question de leur stockage ou de leur réemploi soulève alors de nombreuses inquiétudes pour les gestionnaires des espaces NAF. Le stockage de

¹⁹⁶ Les lixiviats sont des jus produits sous l'action conjuguée de l'eau de pluie et de la fermentation des déchets enfouis.

¹⁹⁷ Entretien Direction Observatoire Régional des déchets d'Ile-de-France. Institut Paris Région. Décembre 2021.

¹⁹⁸ Entretien Secrétaire générale et trésorière de Association Agri Développement Ile-de-France. Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.

¹⁹⁹ Entretien Direction Observatoire Régional des déchets d'Ile-de-France. Institut Paris Région. Décembre 2021

déchets inertes est en effet autorisé sur les espaces NAF. Pour certains aménageurs, cette option est ainsi de plus en plus considérée comme une opportunité de valorisation des espaces résiduels de leurs projets. Cette stratégie peut être assumée de manière officielle avec des projets d'installations de stockage de déchets inertes, ou avec la mise en place de manière plus officieuse par le biais des « aménagements paysager »²⁰⁰. À Marne-la-Vallée, après le retrait du caractère urbanisable des plaines de Bussy près de Collégien (cf. chap.4), un projet d'installations de stockage de déchets inertes a par exemple été envisagé pour rentabiliser les terres agricoles de propriété de l'EPA Marne : « L'EPA étant propriétaire, du coup, ils se disent : ” Bah pourquoi pas monter un projet de remblaiement ?” »²⁰¹ L'opposition des élus locaux et de Ile-de-France Nature a finalement empêché le projet de voir le jour. Pour gérer les quantités de déblais générées par leurs projets, les établissements publics d'aménagement tentent également d'utiliser les remblais pour ce qu'ils désignent comme des aménagements paysagers. À Sénart, les merlons plantés aux abords des zones d'activités logistiques sont ainsi présentés comme des améliorations du paysage (cf. chap.3). Pour les exploitants, l'utilisation de terres agricoles pour stocker des déchets est pourtant perçue comme un gaspillage des terres. Aux abords de la zone logistique du Parc de l'A5, un double merlon entoure par exemple la route de contournement et isole le parc du hameau d'Ourdy (figure 72). Un exploitant exproprié témoigne :

« Le cas d'école, c'est le parc de l'A5. Le foncier agricole n'est pas un enjeu. Je pourrais vous retrouver une décision du préfet qui dit ”Euh l'EPA là... quand même... au niveau de l'utilisation de la terre agricole, vous pourriez économiser un peu plus. Il n'y a que 20-15 % de bâtiments construits sur des gros hangars carrés.” Le reste c'est du parking, du fossé, de la route pour y aller et des merlons ! (...) Ils ne se sont pas embêtés non plus avec leurs surplus de terres. Ils ont fait un merlon de chaque côté de la route de la ceinture qui entoure le projet. Mais pourquoi ? Pourquoi mettre deux merlons ?! Ils n'ont pas réussi à me fournir de justification. Le problème c'est que, d'une part, cela consomme une surface agricole phénoménale. Et de deux, à l'entretien c'est l'enfer. Car les merlons, il y a des lapins dedans et des ravageurs qui vont aller sur les cultures.»²⁰²

²⁰⁰ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021

²⁰¹ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Ile-de-France Nature. Août 2021.

²⁰² Entretien exploitant diversifié touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, mai 2022.



Figure 72: Les merlons autour du Parc de l'A5 à Sénart (M. Jussaume, 2022)

La réglementation sur la gestion des déchets inertes comprend également certaines zones d'ombre qui favorisent le développement de circuits parallèles de stockage des remblais, plus ou moins informels et légaux. Par exemple, si les remblais sont stockés sur un terrain sans que le rehaussement induit ne dépasse les deux mètres de hauteur, l'enfouissement des déchets n'est pas réglementé et ne demande pas d'autorisation particulière. « Clairement les gens jouent de cela. On n'a clairement pas de visibilité. (...) On voit une prolifération très importante, due aux travaux du Grand Paris, de petits monticules qui ne dépassent pas les deux mètres de haut. »²⁰³ Les agriculteurs sont ainsi de

²⁰³ Entretien Secrétaire générale et trésorière de Association Agri Développement Île-de-France. Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.

plus en plus souvent démarchés par des sous-traitants pour effectuer ce qui est communément appelé un décapement des terres agricoles. La figure 73 montre un chantier d'enfouissements sur un espace agricole de Val d'Europe agglomération. Le remblai ne dépassant pas les deux mètres de hauteur, le maire n'a pas pu interférer. Les interactions entre les exploitants et les sous-traitants sont par ailleurs souvent opaques : « Je sais qu'il y a des agris qui enfouissent des choses. Mais c'est un milieu plus opaque. On m'appelle parfois pour me proposer des terres. Mais on n'est pas une décharge, ce n'est pas le même métier »²⁰⁴ ;



Figure 73: Photo aérienne d'un enfouissement de déchets inertes dans un champs à Val d'Europe (M. Jussaume, 2022)

Malgré des évolutions attendues de la réglementation, ces pratiques de stockage non encadrées s'insèrent pour le moment dans un vide juridique et échappent aux contrôles. À Marne-la-vallée, un grand propriétaire agricole a ainsi fait décapier l'ensemble de ses terres agricoles en contractant de manière individuelle avec des entreprises (figure 73) :

Ile-de-France Nature : « Le remblaiement d'espaces agricoles ne fait pas l'objet d'autorisation particulière si le terrain n'est pas surélevé de plus de deux mètres. Des entreprises du BTP ou de déchets de tous types vont alors décapier de la terre agricole, mettre les matériaux et remettre la terre agricole initiale au-dessus.

Doctorante : C'est un sandwich de terres polluées.

Ile-de-France Nature : Voilà. Et c'est la création d'espaces pollués. Et cela rapporte gros au propriétaire. C'est un énorme sujet en Ile-de-France en sachant que la législation n'a toujours pas été augmentée. Et en dessous de deux mètres, ce qui est déjà énorme si on prend les grandes surfaces, on a vraiment de la dégradation des espaces. (...) Même pour les ISDI, il y a une obligation, car toute demande d'ISDI doit faire l'objet d'un plan de remise en état du site. Mais dans la réalité on sait qu'un sol, par exemple les sols forestiers sont bicentennaires, les terres agricoles à Marne-la-Vallée sont les meilleures agronomiques d'Europe.

²⁰⁴ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

C'est du patrimoine que l'on abîme et qui n'est pas reconstituable à moyen et long terme. »²⁰⁵

Les conséquences de l'enfouissement des déchets inertes sur la structure des sols agricoles ne font pas l'objet de suivi. La gestion des déchets inertes est en effet souvent déléguée à des sous-traitants ce qui favorise une dé-responsabilisation en cascade des acteurs. Les aménageurs eux même ne savent pas vraiment où partent les surplus de déchets inertes. La traçabilité et le suivi de la qualité des terres ne sont pas toujours assurés par les entreprises sous-traitantes : « Les terrassiers sont assez secrets sur leurs pratiques. »²⁰⁶. Plusieurs enquêtés mentionnent ainsi des cas de découverte a posteriori d'amiante ou de pollution aux métaux lourds dans des remblais de déchets inertes. Par ailleurs, en dehors de la composition des matériaux, le décapement de terres agricoles entraîne de toute manière une modification de la structure des sols qui pénalise les qualités pédologiques.

Chambre d'agriculture : « On dit toujours que cela va être remis en état et rendu aux terres agricoles. Mais c'est un leurre. Faut pas se leurrer. À partir du moment où on accepte des dépôts de terres, on sait bien qu'au-dessus c'est de la terre. C'est beau, c'est du gazon. Mais en dessous, c'est dégueulasse clairement. (...) Vous avez des clous, du plastique, des bidons, toute la merde qui n'est pas traité avant est mise là, sur de la terre agricole. Donc cela pollue les sols clairement. C'est embêtant. On tire la sonnette d'alarme. Mais c'est difficile.

Doctorante : Donc il y a un vrai enjeu de pollution des sols.

Chambre d'agriculture : Oui. Même si on vous dit que non. Moi je vous dis que oui. Après il y a des gens qui travaillent bien, il y a des boîtes qui ne travaillent pas trop mal. Mais le problème ce sont les sous-traitants. Sur lesquels on n'a aucun contrôle. C'est comme sur tout ! C'est de la sous-traitance et ils s'en fichent ! »²⁰⁷

La comparaison des terrains a donc révélé que l'enfouissement des déchets inertes, et le halo de pratiques plus ou moins respectueuses des espaces NAF qu'il induit, constituaient un enjeu surtout dans les opérations d'intérêt national d'ancienne génération de Seine-et-Marne. Cet exemple illustre également que les impacts des projets d'aménagement sur les espaces NAF ne se réduisent pas à la seule emprise bâtie, mais intègre également un halo de conséquences plus indirectes des projets sur leurs fonctionnalités.

Dans les opérations d'intérêt national d'ancienne génération, les projets d'artificialisation s'imposent donc encore majoritairement aux acteurs locaux. Ces derniers composent localement avec les dynamiques induites par les grands projets d'État et ont des attitudes variables en fonction des contextes et des positions des élus. Les espaces NAF au sein du périmètre de ces opérations d'intérêt national sont donc soumis à la pression de l'urbanisation, en particulier les espaces agricoles qui sont les supports de la majorité du foncier artificialisé. Au sein de ces dynamiques de développement, plusieurs initiatives en faveur de l'intégration des espaces NAF sont néanmoins identifiables. Ces dernières sont généralement portées par d'autres acteurs que les établissements publics

²⁰⁵ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Ile-de-France Nature. Août 2021.

²⁰⁶ Entretien Direction générale des services techniques et de l'aménagement durable Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée, novembre 2021

²⁰⁷ Entretien Membre Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022

d'aménagement (agglomérations, communes, associations) et s'insèrent dans des trajectoires d'intégration qui dépendent de plusieurs facteurs.

5.2. La gestion des NAF, un sujet pris en main par d'autres acteurs publics.

Dans les opérations d'intérêt national d'ancienne génération, les initiatives concernant les enjeux des espaces NAF sont davantage impulsées et gérées par d'autres acteurs publics que les établissements publics d'aménagement. Plusieurs trajectoires sont lisibles en fonction des caractéristiques des territoires. Aux portes du secteur du Val de Bussy, c'est l'agglomération Marne-et-Gondoire qui est devenue l'un des acteurs de référence sur ces questions. Au Val d'Europe, certains acteurs locaux commencent à réfléchir à l'intégration des espaces NAF mais de manière plus individuelle et de façon moins aboutie. Le territoire ne présente pas la même maturité sur ces questions et la présence de Disney ne laisse pas la même marge de manœuvre aux élus locaux. À Sénart, plusieurs associations ont capitalisé une connaissance fine du territoire et effectuent une veille sur les projets qui touchent les espaces NAF. Leurs capacités d'action sont néanmoins limitées faute de moyens et d'écho auprès des élus locaux, même si des réflexions sont amorcées en coulisse par l'échelon intercommunal. Les négociations et les revendications auprès des établissements publics d'aménagement sont ainsi davantage portées par les structures administratives départementales ou la Chambre d'agriculture mais le dialogue entre les différentes instances manque de fluidité ce qui limite les dynamiques de coopération.

5.2.1. Le PPEANP de l'agglomération de Marne-et-Gondoire : Une protection aux frontières du projet de l'opération d'intérêt national

Un positionnement affirmé de l'agglomération en faveur des espaces NAF

Plusieurs éléments de contexte permettent d'appréhender la trajectoire du territoire de Marne-et-Gondoire et de comprendre les actions menées en faveur de l'intégration des espaces NAF dans l'aménagement. Initialement, le secteur du Val de Bussy n'était pas intégré dans le périmètre de ce qui est aujourd'hui devenu l'agglomération de Marne-et-Gondoire. Au début de l'aménagement du Val de Bussy, la commune de Bussy-Saint-Georges bénéficiait en effet du statut particulier d'agglomération nouvelle (cf. chap. 3). À l'époque, il était également question de constituer in fine une grande agglomération qui fusionne l'ensemble des communes de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Ce choix d'organisation administrative se retrouve par exemple actuellement avec Grand Paris-Sud Aménagement qui a rassemblé les communes des secteurs d'Évry et de Sénart. Pour Marne-la-Vallée, le regroupement de toutes les agglomérations des différents secteurs suscitait dans les années 2000 de nombreuses inquiétudes pour les élus locaux ²⁰⁸. La stratégie de Marne-et-Gondoire a donc choisi très tôt de se distinguer des autres territoires de la ville nouvelle en s'engageant dans une politique de protection et de valorisation de ses espaces NAF. Celle-ci a notamment conduit au classement des vallées de la Brosse et de la Gondoire en 1990 et à la reconnaissance d'espaces naturels sensibles, de zones Natura 2000 ou de ZNIEFF visibles sur la carte de la figure 74.

²⁰⁸ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021.

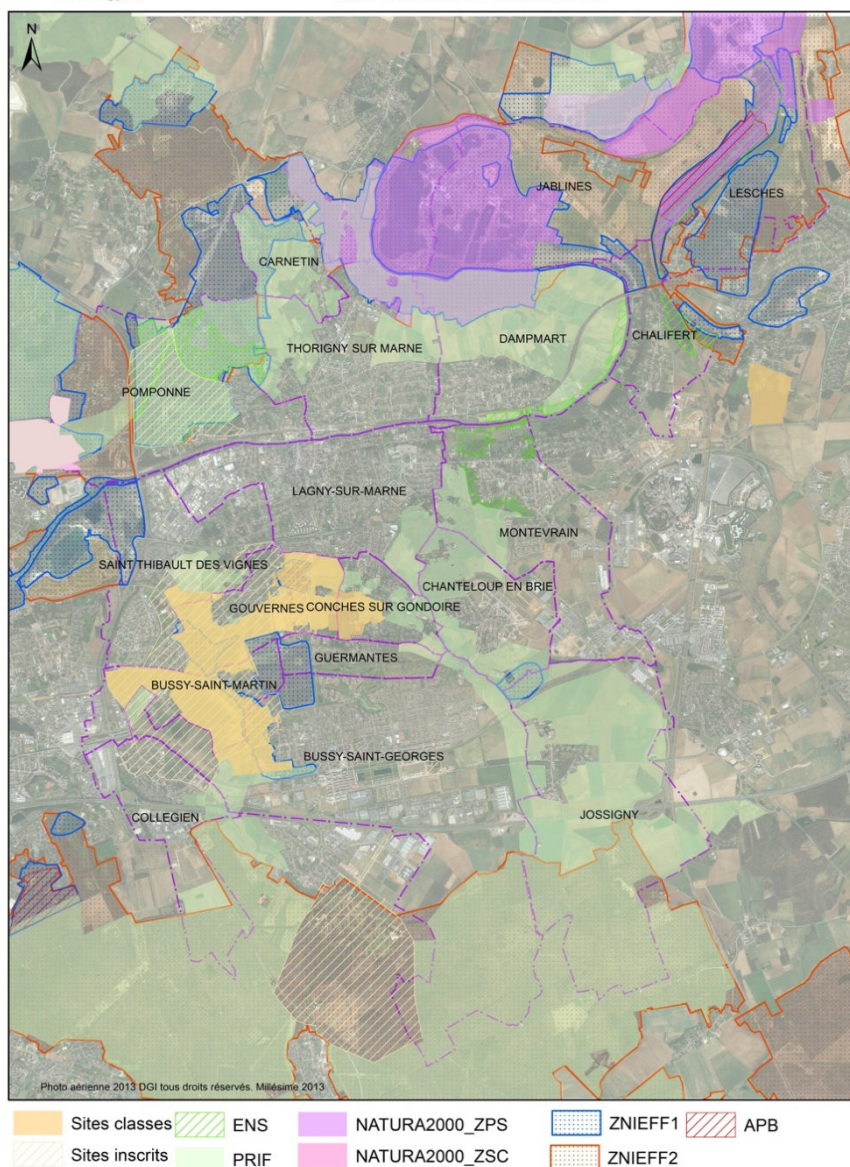


Figure 74: Les outils de protection des espaces NAF (hors PPEANP) au sein de Marne-et-Gondoire (Marne-et-Gondoire, 2021)

Pour les enquêtés, cette stratégie est également indissociable de l'investissement d'un ancien président d'agglomération, Michel Chartier, qui s'est personnellement engagé sur ces thématiques²⁰⁹. La présence de cette personnalité au sein du territoire aurait donc participé à orienter la politique de l'agglomération et a permis de mobiliser les services vers la recherche d'innovation en matière de gestion des espaces NAF. Pour les études de diagnostics territoriaux, confiées à des cabinets privés et à la SAFER, les services de l'agglomération ont par exemple demandé des critères plus poussés sur les espaces NAF en exigeant une évaluation de leurs fonctionnalités : « Les bureaux d'études

²⁰⁹ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021.

s'adaptent aussi en fonction des demandes qui leur sont faites »²¹⁰ témoigne la responsable Eau et Biodiversité de Marne-et-Gondoire.

En 2005, au moment de la création des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains, l'agglomération s'est rapidement intéressée à ce nouveau dispositif de protection. Les démarches de diagnostic et de concertation ont été longues et c'est seulement dix ans plus tard que le dispositif est implanté sur le territoire. Plusieurs acteurs, comme Ile-de-France Nature, ont en effet souhaité être associés à la démarche et le respect des délais de certains dispositifs administratifs associés au projet, comme le périmètre régional d'intervention foncière, ont pu rallonger la mise en place du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains. Le contrôle du foncier induit par le dispositif a également fait l'objet de défiance et de tensions :

« Et puis, il a fallu également créer un lien de confiance. Car au début des premières réunions que l'on a fait avec les exploitants agricoles, ils n'avaient connu comme acteur d'aménagement du foncier que l'EPA Marne. Qui ne faisait qu'acheter, qu'acheter, donner des baux précaires et urbaniser. »²¹¹

Les réflexions sur le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains ont en effet suscité des résistances du côté des exploitants agricoles. Les enquêtés reconnaissent pour la plupart le pouvoir de protection de cet outil et sa capacité à pérenniser le foncier agricole en contexte d'opération d'intérêt national. Mais pour certains propriétaires, qui espéraient réaliser une valorisation immobilière sur leurs terrains, le périmètre de la servitude aurait dû davantage intégrer les caractéristiques des parcelles : « On est sur un secteur qui foncièrement attire plein de gens. Et on ne peut pas en profiter. »²¹². Le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains empêche en effet la conversion des zones agricole ou naturelle en zones à urbaniser au sein des plans locaux d'urbanisme. Certains espaces agricoles placés dans le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains sont pourtant insérés dans les interstices des espaces bâtis et donc difficiles d'accès et de plus en plus compliqués à exploiter depuis le débat sur les zones de non traitement :

« Moi, je suis arrivée en sachant que mes terres seraient en PPEANP. Pour préserver l'outil agricole, c'est très bien. Mais sur ce territoire, qui est aussi un territoire immobilier, certains agriculteurs l'on un peu mal vécu. Car, entre guillemets, ils avaient déjà perdu les trois quarts de leurs exploitations. Et parfois, pour certains petits bouts qui ont été laissés en agricole, cela les a empêchés de faire une valorisation immobilière. (...) Vous avez des terres qui font un hectare qui se retrouvent figées en PPEANP. »²¹³

Les exploitants mentionnent également une autre dérive. Suite à la mise en place du périmètre de protection, certaines communes ont pu, plus ou moins consciemment, placer en zone naturelle des

²¹⁰ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021.

²¹¹ Entretien Directrice de l'Environnement. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. 2017.

²¹² Entretien exploitant céréalier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022.

²¹³ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension. Marne-la-Vallée, janvier 2022

petites parcelles anciennement zonées en espace agricole. Ce changement de zonage n'est pas sans conséquences car si une zone naturelle peut être cultivée par un exploitant, certaines installations comme les serres ne sont, quant à elles, pas autorisées. Cette clause réglementaire limite donc par la suite l'implantation de petites unités de maraîchage qui permettraient pourtant de revaloriser ces petites parcelles insérées dans les interstices des espaces urbains. Pour les gestionnaires des espaces NAF, ces erreurs sont imputables à la réduction des agriculteurs dans les équipes municipales, ce qui induit une forme de méconnaissance sur les spécificités des espaces NAF.

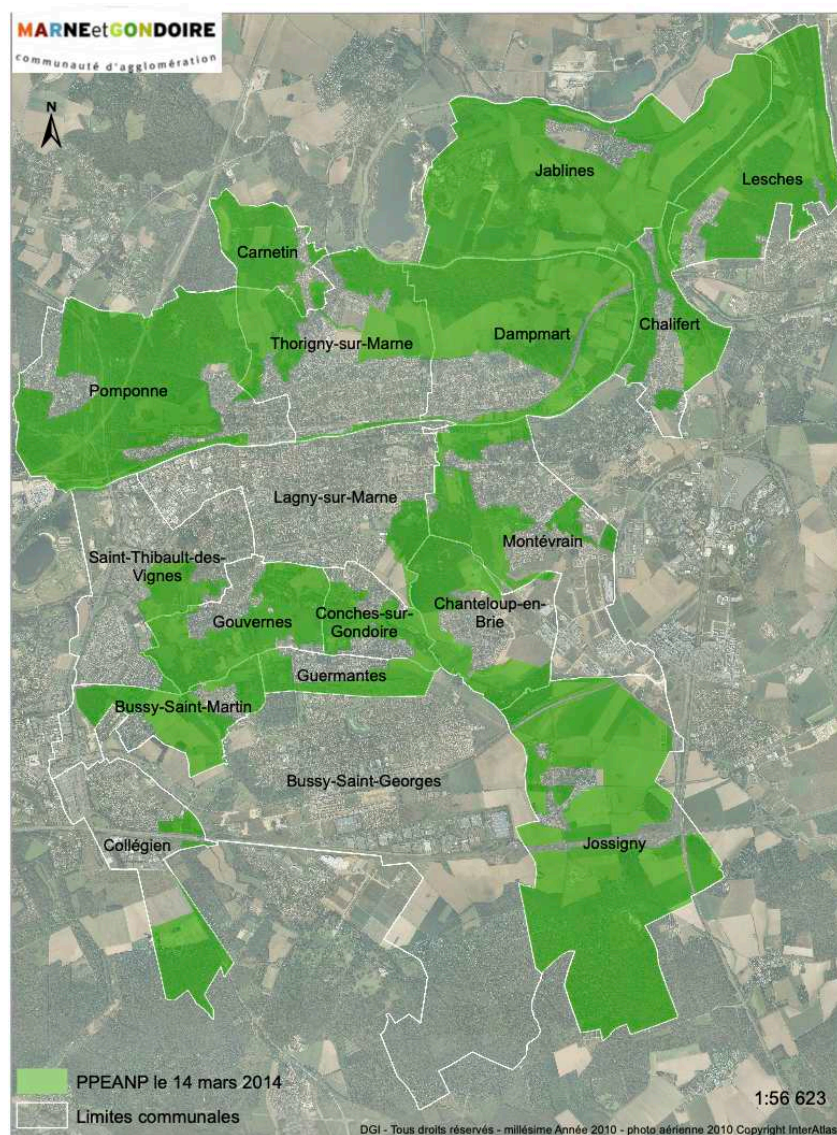


Figure 75: Le périmètre des PPEANP en 2014 (sans l'extension de Ferrière-en-brie et Pontcarré au sud de l'A4)

Après plusieurs années de négociation, le périmètre réglementaire et le programme d'action du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains sont finalement mis en place en 2014. Marne-et-Gondoire devient alors un précurseur à l'échelle de l'Ile-de-France et, à ce jour, son périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains demeure la seule expérience régionale de ce type. Depuis sa création, le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains a fait l'objet de plusieurs extensions mais toujours en dehors du périmètre de l'opération d'intérêt national. Comme la procédure de modification d'un périmètre de protection des espaces

agricoles et naturels périurbains doit s’effectuer après une validation en Conseil d’État, elle était trop complexe à envisager. Pour étendre le périmètre de protection, l’agglomération Marne-et-Gondoire a donc demandé la création de deux nouveaux périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains. Le nouveau périmètre de l’agglomération Marne-et-Gondoire a ainsi permis d’implanter d’autres périmètre de protection. Au nord de la Marne le périmètre de protection intègre des espaces situés dans les communes de Jablines, Chalifert, Montévrain (figure 75). L’intégration récente des communes de Ferrières-en-Brie et Pontcarré au sein de l’agglomération a permis de créer un troisième périmètre de protection au sud de l’autoroute A4 (figure 76). Le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains recouvre aujourd’hui près de la moitié du territoire de l’agglomération Marne-et-Gondoire, qui a fait de la protection des espaces NAF un véritable support identitaire.

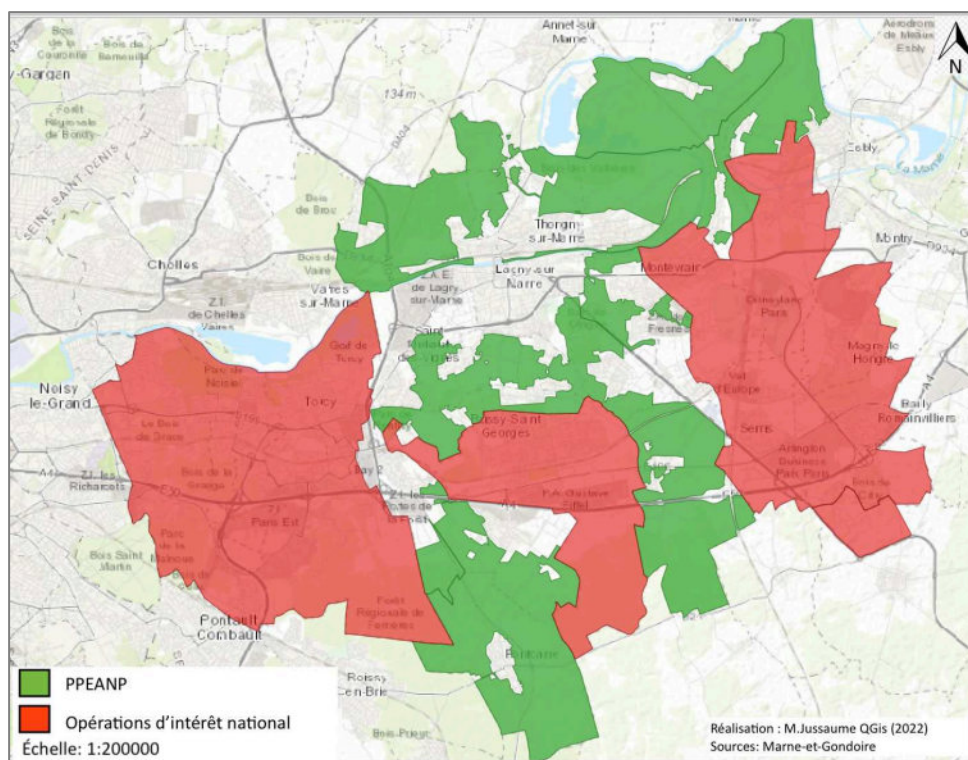


Figure 76 : Les PPEANP de Marne-et-Gondoire et les OIN de l’EPA Marne et l’EPA France

La figure 76 révèle que le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains demeure, pour le moment, un instrument qui opère en dehors des frontières des opérations d’intérêt national. Plusieurs tentatives d’extension ont néanmoins été initiées dans les communes concernées par des projets étatiques. Une configuration particulière se retrouve ainsi dans la commune de Montévrain. Celle-ci a rejoint l’agglomération Marne-et-Gondoire en 2013, mais demeure concernée par des zones d’aménagement concertée de l’EPA France du Val d’Europe sur une partie de son territoire²¹⁴. Montévrain a pourtant accepté de classer en périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains certaines zones qui côtoient des terrains soumis aux projets étatiques, comme illustrée dans la figure 77.

²¹⁴ Les établissements publics d’aménagement ont le droit de créer des zones d’aménagement concertée en dehors du périmètre des opérations d’intérêt national.

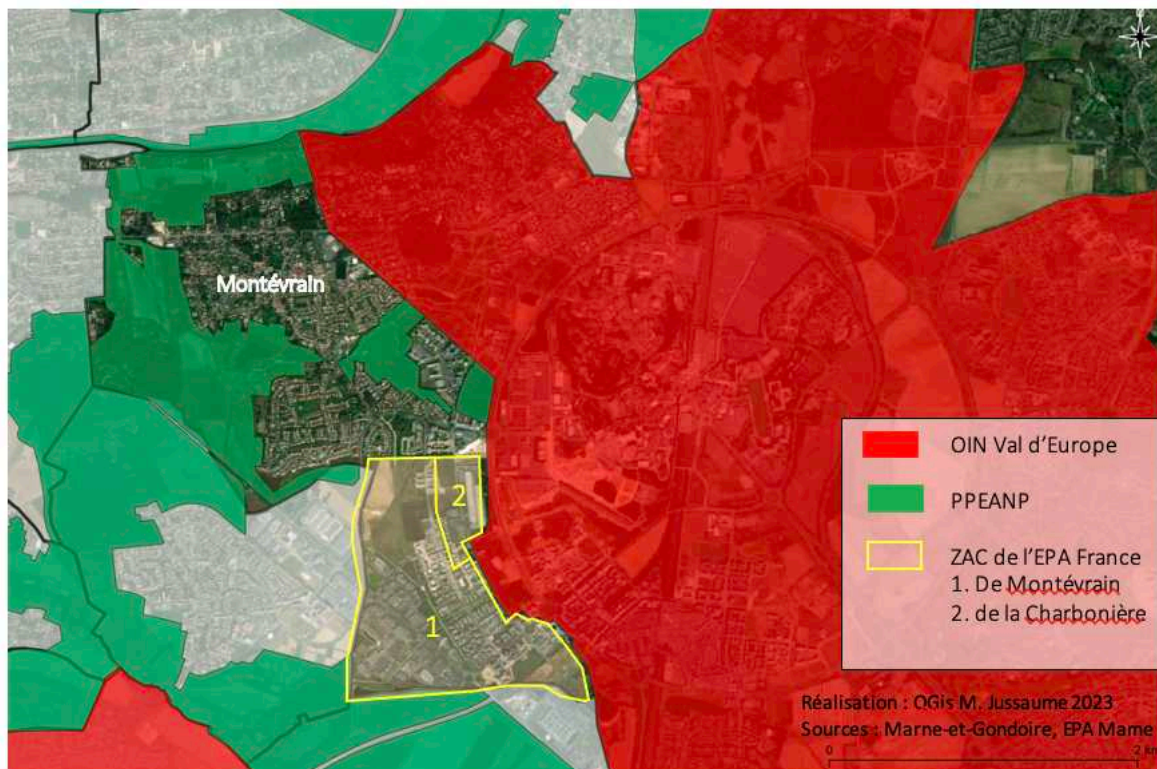


Figure 77: Plan de situation de la commune de Montévrain (M. Jussaume, 2023)

Dans d'autres cas, face à la rigidité du processus de modification du dispositif et à sa position élevée dans la hiérarchie des normes, certaines communes ne souhaitent pas encore intégrer le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains. Par exemple, malgré sa récente intégration au sein de l'agglomération Marne-et-Gondoire, la commune de Bussy-Saint-Georges se maintient pour le moment à l'écart de ces dynamiques de protection du foncier des espaces NAF. La municipalité ne souhaite en effet pas figer du foncier tant qu'elle n'a pas de visibilité sur le foncier disponible qu'il lui restera à la fin des projets menés par l'État. Certaines zones agricoles, notamment celles qui ne sont plus affectées à un projet d'urbanisation comme dans les Plaines de Bussy près de Collégien, mériteraient pourtant d'intégrer le dispositif selon les services de l'agglomération. Des discussions sont en cours et une étude d'extension a été réalisée, mais l'intercommunalité ne s'est pas mise d'accord avec la commune de Bussy-Saint-Georges sur le périmètre à protéger. Comme le souligne la responsable Eau et Biodiversité, le projet en état actuel « était trop minimaliste à notre goût et donc cela aurait été contreproductif de créer un périmètre peu ambitieux. Mais la création d'un PPEANP n'est pas exclue pour autant, lorsque la commune y sera plus favorable ».²¹⁵

À l'heure actuelle, certaines zones agricoles présentent ainsi un statut particulier au niveau des Plaines de Bussy. Cette dénomination désigne les espaces agricoles représentés en couleur sur la carte de la figure 78 et sur le plan de situation de la figure 79. Dans le secteur de la vallée de la Brosse, à l'intersection des communes de Bussy-Saint-Martin et de Bussy-Saint-Georges, l'EPA Marne avait en effet acquis du foncier en prévision de son projet de contournement et de liaison avec Collégien

²¹⁵ Échange par mail. Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2023.

(cf. chap. 4). La mise en place d'outils de protection (demande de classement des vallées de la Brosse et de la Gondoire, PPEANP etc.) ainsi qu'un contentieux juridique, qui a remis en cause un projet immobilier dans le parc de Rentilly²¹⁶ (figure 79), ont finalement freiné l'avancement de la ville nouvelle sur ces terres agricoles périphériques. L'EPA Marne est donc propriétaire d'espaces agricoles dans la commune de Bussy-Saint-Georges, situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national, mais aussi d'espaces agricoles, situés sur le territoire de la commune de Bussy-Saint-Martin (figure 78). Or, ces espaces en dehors de l'opération d'intérêt national ont été depuis protégés au titre du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de Marne-et-Gondoire, ce qui empêche leur urbanisation. C'est néanmoins sur ces espaces situés hors de l'opération d'intérêt national du Val de Bussy, protégés par le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains mais sous propriété de l'EPA Marne, qu'avait été envisagé le projet d'installation de stockage de déchets inertes, présenté précédemment.

Malgré ces situations un peu particulières, le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains a néanmoins permis de protéger certains espaces qui auraient pu accueillir une extension de l'opération d'intérêt national, à l'image de la plaine de Jossigny. Comme expliqué précédemment (cf. chap. 4), le verrou de modification du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains se situe au même niveau que celui des opérations d'intérêt national : « Potentiellement sans le PPEANP, on aurait pu avoir une extension »²¹⁷ de l'opération d'État. Dans le paysage des deux opérations d'intérêt national du Val de Bussy et du Val d'Europe, la commune de Jossigny fait ainsi figure d'une parenthèse rurale et agricole (figure 80). Un « petit village gaulois »²¹⁸ au milieu des deux opérations d'intérêt national ou « un petit village tout court »²¹⁹, comme le présente un exploitant en mentionnant l'ambiance morne de la commune. Ce village rural aurait pu faire l'objet d'une extension de l'opération d'intérêt national pour assurer la continuité entre les projets du Val de Bussy et du Val d'Europe (figure 80). La mise en place du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains sur l'ensemble de son territoire interdit aujourd'hui l'artificialisation des espaces NAF de la commune (figure 81).

²¹⁶ Cet exemple est développé dans la suite de ce chapitre 5.

²¹⁷ Entretien Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021.

²¹⁸ Entretien exploitant céréalier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022

²¹⁹ Entretien exploitant céréalier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022

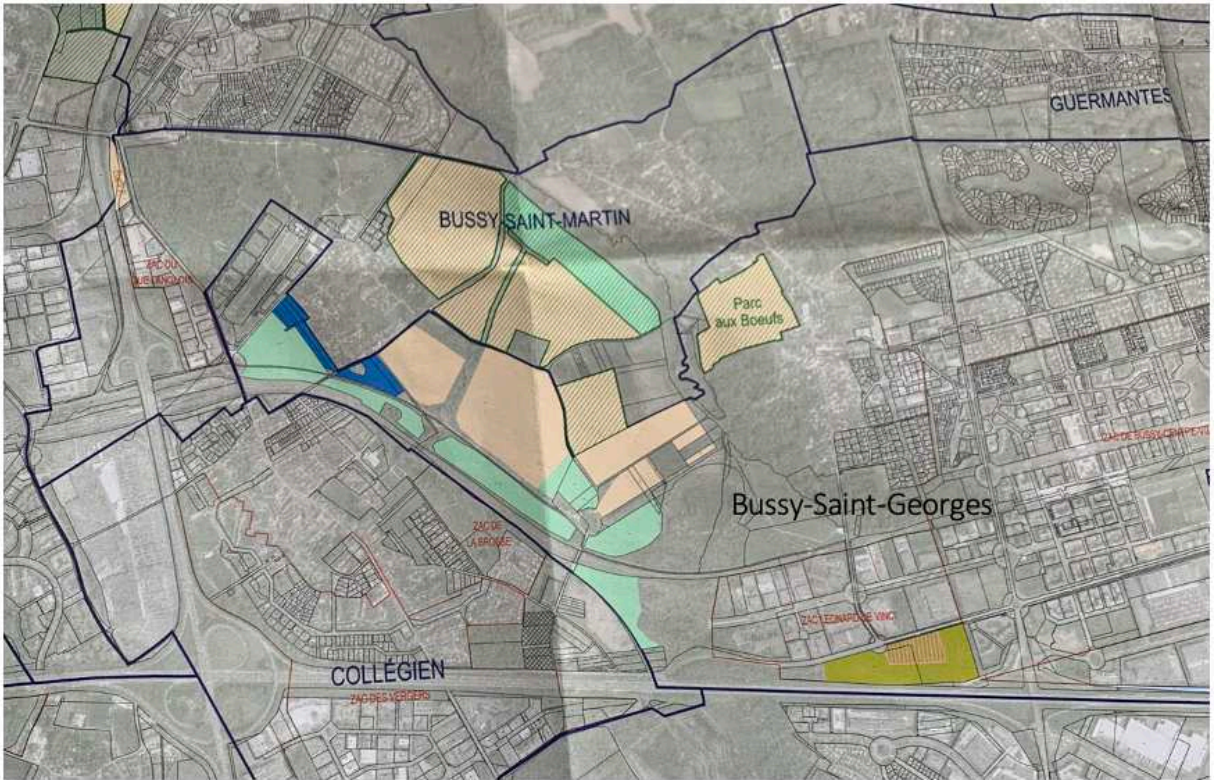


Figure 78: Les Plaines de Bussy, des espaces agricoles en convention d'occupation précaire à Bussy-Saint-Martin et Bussy-Saint-Georges (EPA Marne, 2021)

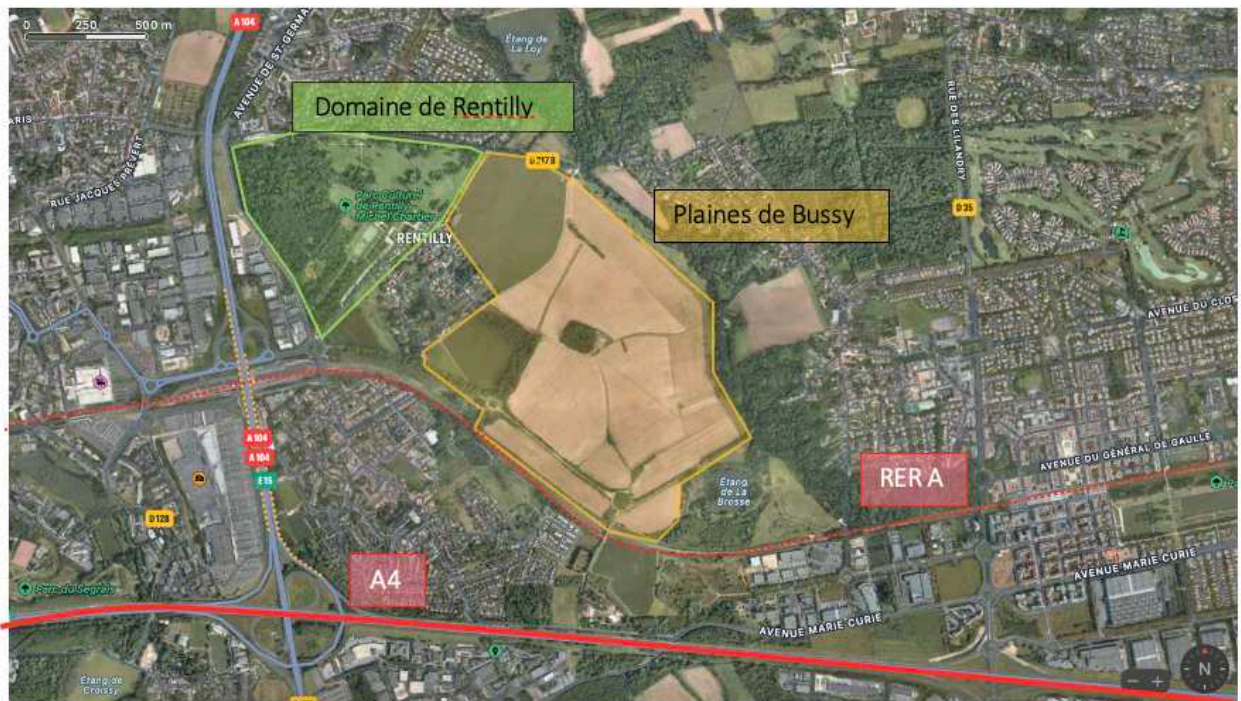


Figure 79: Plan de situation des plaines de Bussy (Image satellite Plans, 2021)

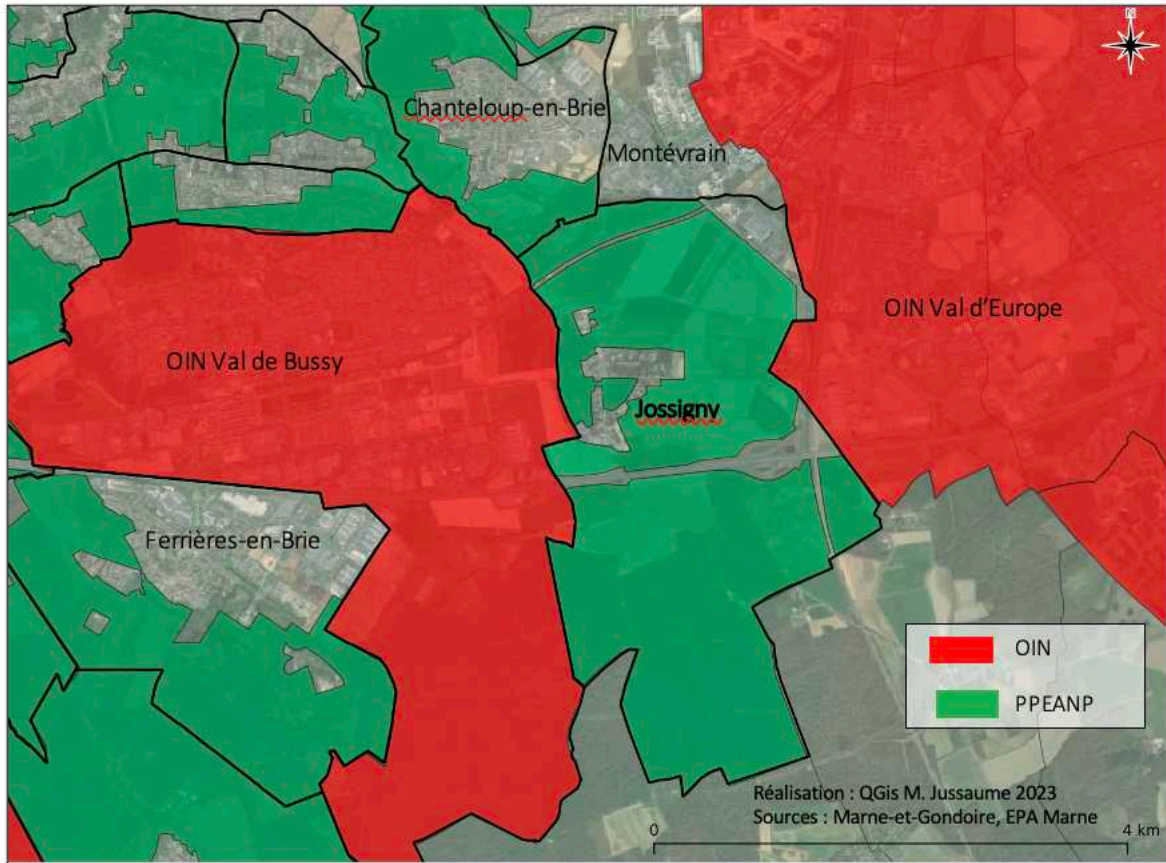


Figure 80: La commune de Jossigny entre les deux OIN de l'EPA Marne et de l'EPA France



Figure 81: Vue du Val d'Europe depuis la rue de Meaux de Jossigny (M. Jussaume, 2017)

Une membre des services de l'environnement de Marne-et-Gondoire se souvient du sentiment d'impuissance exprimé par les acteurs locaux au moment des premières réflexions sur la protection des espaces NAF :

« Quand on leur a dit en 2001 : "Marne-et-Gondoire, on va faire quelque chose pour les exploitants agricoles". Tout le monde riait au nez du président en lui disant " Mais vous ne pouvez rien faire. C'est fini. EPA Marne achètera tout.". La bataille qu'il y a eu, c'était une course de vitesse quand on a fait le PPEANP. Car l'idée, c'était de faire une OIN sur la plaine de Jossigny et de rejoindre toute l'urbanisation de Bussy-Saint-Georges avec le secteur IV. Et on copie-colle partout. Et c'était une course de vitesse, il fallait arriver à faire le PPEANP avant qu'ils fassent l'OIN. » ²²⁰

L'agglomération Marne-et-Gondoire se positionne donc sur des projets de maintien et de respect des fonctionnalités des espaces NAF. Les services portent notamment des projets sur la valorisation de zones humides, la restauration d'anciens rus enterrés, mais aussi des actions de sensibilisation sur les fonctionnalités agricoles. Un guide à l'usage des gestionnaires et des aménageurs a par exemple été édité pour faciliter l'intégration des enjeux des circulations agricoles. Y sont référencés la périodicité des circulations en fonction des saisons, un plan des axes empruntés par les engins agricoles, les dimensions des différentes machines agricoles ainsi que des propositions facilitatrices à destination des aménageurs et des collectivités (figure 82). Pour permettre une meilleure visibilité, des miroirs peuvent par exemple être installés en sortie de parcelles. La mise en place de coussins berlinois²²¹ permet de ralentir des véhiculés légers tous en garantissant le passage des convois agricoles. Et l'aménagement d'une bordure en pavé de résine sur l'îlot central des carrefours giratoires permet aux engins agricoles son chevauchement quand celui-ci ne présente pas un rayon de giration suffisant (le rayon de giration d'un tracteur non attelé est de l'ordre de 5 mètres à 5,80 mètres).

²²⁰ Entretien Directrice de l'Environnement. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. 2017.

²²¹ Un coussin berlinois est un ralentisseur de circulation.

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Jun	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Travail du sol		Décompacteur Déchaumeur						Décompacteur Déchaumeur				
			Charrue					Charrue				
			Herse					Herse				
Semis			Rouleau Semoir					Rouleau Semoir				
Suivi des cultures			Distributeur d'engrais					Distributeur d'engrais				
			← Pulvérisateur (toute l'année)									
Récolte						Moissonneuse-batteuse			Enseleuse			
									Arracheuse de pomme de terre			
									Arracheuse de betteraves			
Récolte et fourrage						Faucheuse						
						Faneuse						
						Endaineur						
						Presse						

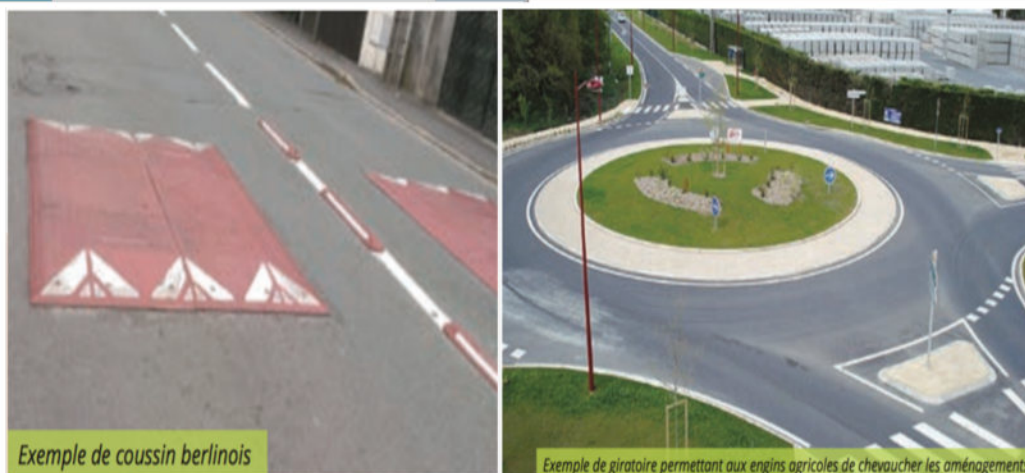


Figure 82: Extrait du Guide de Marne-et-Gondoire sur les circulations agricoles (Marne-et-Gondoire, consulté avril 2023)

Le Domaine de Rentilly : le sauvetage d'une « cause perdue » (La Marne, 1989)

Le domaine de Rentilly est un domaine boisé d'une superficie d'environ 54 hectares, situé dans la commune de Bussy-Saint-Martin (figure 79). S'il est aujourd'hui surtout connu pour son parc public (figure 83) et la rénovation du château et des communs (figure 84 et 83), le domaine est également associé à un contentieux juridique ayant conduit à l'arrêt d'un chantier et la démolition de plusieurs constructions dans le parc. L'affaire du domaine de Rentilly est ainsi un élément fondateur de la trajectoire d'intégration des espaces NAF dans le secteur du Val de Bussy. Ce contentieux entre les acteurs locaux et l'EPA Marne a en effet ensuite influencé les orientations d'aménagement aux alentours du parc, à l'image du projet de contournement routier de Collégien dans la zone des plaines de Bussy. L'affaire du domaine de Rentilly a eu l'occasion d'être étudiée dans le cadre d'un mémoire de Master 1, consacré à la place du patrimoine dans l'aménagement et la fabrique identitaire de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (Jussaume, 2017). Les éléments qui suivent sont donc principalement tirés de ce travail de recherche qui s'est appuyé sur des archives et des entretiens avec des membres de plusieurs associations aujourd'hui disparues.



Figure 83 : Le Parc de Rentilly (site officiel Marne-et-Gondoire, consulté le 22 décembre 2023)



Figure 84: Le château de Rentilly (M. Jussaume, 2017)



Figure 85: Les communs du château qui accueillent aujourd'hui les locaux de l'agglomération Marne-et-Gondoire (M. Jussaume, 2017)

De 1890 à 1988, le domaine de Rentilly est un parc privé qui appartient à la famille Menier, un groupe d'industriels principalement reconnus sur le territoire pour l'activité ouvrière de la chocolaterie de Noisiel. Tout comme la famille Rothschild, les Menier sont également d'importants propriétaires fonciers dans le secteur. Suite à des difficultés économiques, la famille Menier signe en 1985 les premiers contrats avec l'EPA Marne pour vendre le domaine. L'établissement public d'aménagement acquiert ainsi la jouissance du domaine en février 1988. L'aménageur étatique convoite l'importante emprise foncière du domaine pour y implanter un projet immobilier qui serait le point de départ du projet d'aménagement des plaines de Bussy situées entre Collégien, Bussy-Saint-Martin et Bussy-Saint-Georges (cf. chap. 4). Face au développement économique de la ville nouvelle, les parcs et les châteaux deviennent en effet des réserves foncières particulièrement prisées par les promoteurs, car ils sont considérés comme une plus-value pour les projets immobiliers. Le contenu du projet qui concerne le domaine de Rentilly fait l'objet de nombreuses évolutions dans les années 1990. L'EPA Marne y prévoit initialement l'installation de la filiale IBM Europe puis l'aménagement d'un golf avant de s'orienter vers la réalisation d'un parc d'affaires de 77 000 m². Dans l'encadré suivant, le rapport de 1993 portant sur le plan de mise en valeur du site classé de la vallée de la Brosse et de la Gondoire fait notamment mention de l'intérêt de la valorisation du parc de Rentilly dans le projet de développement de la ville nouvelle :

Encadré 15: Les prévisions de l'évolution du paysage du domaine de Rentilly en 1993

« Un paysage classé doit être vivant : l'histoire ne s'arrête pas en 1990. D'ailleurs le parc de Rentilly sera considérablement transformé par l'implantation d'un programme de bureaux (hors site classé) et par un golf prévu dans le site classé. Si ces décisions prises simultanément au classement du site sont quelques peu radicales, dans l'avenir le "classement" ne doit pas empêcher le paysage d'évoluer, bien qu'il soit tout de même présumé devant être conservé en l'état »

(Plan de mise en valeur de la vallée de la Brosse et de la Gondoire, 1993, p8)

L'expression « des décisions quelques peu radicales », mentionnée dans cet encadré 15, atteste du contraste entre la dynamique de protection de la vallée de la Brosse et les orientations d'aménagement prévus pour le domaine de Rentilly. L'argumentation du plan de mise en valeur favorise la priorisation du développement du secteur contre le souhait d'une conservation à l'identique qui maintiendrait le site dans son état. Plusieurs associations locales se saisissent alors du sujet du domaine de Rentilly pour contester ces projets de transformation. Les recherches dans les archives des bulletins associatifs et des articles de journal locaux de l'époque (*La Marne, Le Parisien*) ainsi que les entretiens (Jussaume, 2017) révèlent en effet que le projet de Rentilly a fait l'objet de nombreuses mobilisations. Celles-ci sont également mentionnées dans la plaquette historique du parc, qui retrace la chronologie du domaine (Marne-et-Gondoire, 2021). Si ces mobilisations associatives semblent reconnues par les anciens habitants, il n'est pourtant nulle part fait mention du nom exact des associations et de la nature de leurs mobilisations. Ces informations ont été obtenues à travers la campagne d'entretiens menée en 2017. Cette absence de détails révèle une relative perte de la mémoire locale sur cette affaire, ce qui peut conduire à certaines imprécisions de la part des acteurs actuels, surtout s'ils sont nouvellement arrivés dans le territoire. La plupart des associations citoyennes locales du secteur du Val de Bussy se sont en effet constituées au moment de l'implantation de l'opération d'intérêt national et ont aujourd'hui disparu. Seule l'association Rassemblement Etude Nature Amenagement Roissy District (RENARD) fait exception mais œuvre sur un territoire plus vaste (cf. chap. 3). Les archives soulignent ainsi l'investissement des associations BALADE (Bussy Association pour les loisirs l'avenir et la défense de l'environnement) et PAGE (Protection et Animation de la Gondoire et de ses environs) créées en 1989 et aujourd'hui disparues. Seuls les services de l'agglomération Marne-et-Gondoire ont été capables de donner des renseignements plus précis sur les détails de la procédure ayant permis finalement le retrait des permis de construire.

Le premier bulletin associatif de BALADE mentionne par exemple des détails du permis de construire en faveur de la société en charge de l'aménagement du parc de Rentilly. Sur 11,85 hectares du projet, la superficie de plancher autorisée était à l'époque de 4,76 hectares et la hauteur de bâtiments maximale de 18 mètres. Les constructions prévoient alors un défrichement important des arbres du domaine et une modification irréversible du paysage des environs, avec notamment la destruction de la partie du parc située entre le hameau de Rentilly et la route de Lagny à Collégien. Pour le journal *la Marne*, qui titre le 1er juin 1989 « Le parc de Rentilly est menacé de destruction ! », c'est « une cause perdue d'avance » (*La Marne, 1989*). Le projet de construction dans le domaine

semble en effet acté : le permis de construire est signé par le préfet et le chantier des constructions et du défrichage débute en 1990.

Suite à la signature du permis de construire par le préfet le 12 avril 1989, les associations BALADE et PAGE mettent en place différentes actions de sensibilisation (réunions d'informations, interpellations de la préfecture, manifestations organisées aux abords du parc etc.). Plusieurs articles de journaux témoignent de ces mobilisations comme dans l'encadré 16 :

Encadré 16: Extrait journal La Marne (1er juin 1989).

« Lors d'une réunion d'information l'association PAGE a expliqué que la situation actuelle est la conséquence de décisions prises au plus haut niveau, il y a quelques années, malgré la vive opposition de la commune de Bussy-Saint-Martin : modification de SDRAURIF, déclassement d'un espace boisé, amputation d'une partie d'un territoire de la commune de Bussy-Saint-Martin au profit de la commune de Bussy-Saint-Georges. Scandalisée par la procédure suivie, la PAGE trouve plus que discutable d'utiliser l'image de marque d'un parc du XVIIIe siècle pour promouvoir des bureaux dont la construction détruit ce même parc ! »

Au cœur de ces controverses, l'EPA Marne demeure l'intermédiaire principal entre les acteurs locaux et les promoteurs immobiliers. La filiale de promotion immobilière du projet à Rentilly désigne ainsi l'établissement public à plusieurs reprises pour se désengager de toute responsabilité. Le 24 juin 1989, le second bulletin de l'association PAGE mentionne par exemple une manifestation en face de la grille du parc de Rentilly dont le but était d'obtenir un rendez-vous avec les filiales de promotions privées (PAGE, septembre 1989). Le 29 juin 1989, les associations reçoivent un accusé de réception : « Fin de non- recevoir : Adressez-vous à l'EPA »²²². Malgré ces mobilisations, les constructions des premiers immeubles sont finalement initiées au début des années 1990 comme en atteste la figure 86.

²²² Entretien Présidente de l'association les Amis de l'histoire du Val de Bussy. Marne-la-Vallée. Mai 2017.



Figure 86 : Photo aérienne des constructions dans le parc de Rentilly (Marne-et-Gondoire, non datée)

C'est le croisement des archives et des entretiens qui permet finalement de reconstituer le dénouement de l'affaire de Rentilly. Les enquêtés font ainsi mention d'un habitant, un « citoyen particulièrement procédurier »²²³ et ancien juriste qui aurait trouvé un vice de forme dans les demandes d'autorisation réalisées par l'aménageur. Avant d'entamer les travaux, l'aménageur aurait oublié d'effectuer la demande d'autorisation expresse et spéciale de défrichement qui devait être jointe dans le permis de construire. Une membre de Marne-et-Gondoire se souvient :

« IBM devait s'installer. C'est Monsieur Sourdin qui est intervenu. Je pense qu'il intervenait à titre individuel et il attaquait que sur la forme. Jamais sur le fond. Ils ont oublié de faire l'arrêté de défrichement. Ils sont passés à côté. Et du coup, cela a fait tomber le permis. Et puis après derrière, il y a eu tout un mouvement des maires, qui n'ont pas voulu, car c'était des bureaux qui devaient être faits... D'ailleurs nous, quand on s'est installés, il y avait encore les ruines des bâtiments, qu'EPA Marne a finalement démolis ». ²²⁴

Lors des entretiens, les enquêtés citent souvent spontanément l'action de cet habitant, une ancienne personnalité locale connue pour son investissement dans diverses procédures de recours juridiques de la commune. Cet exemple souligne à nouveau l'influence d'une personne individuelle dans le revirement de la trajectoire d'intégration des espaces NAF au sein des projets de l'opération d'intérêt national. La découverte de ce vice de forme a ensuite été reprise par les associations BALADE et PAGE pour faire appel. La figure 87 représente ainsi la lettre écrite par l'association BALADE au tribunal administratif de Versailles pour obtenir l'annulation du permis de construire. Une course contre la montre s'était installée alors au cœur de la procédure de mise en appel car les constructeurs souhaitaient atteindre un niveau de construction suffisant pour empêcher la remise en cause des permis de construire.²²⁵

²²³ Entretien Présidente de l'association les Amis de l'histoire du Val de Bussy. Marne-la-Vallée. Mai 2017.

²²⁴ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Mai 2017

²²⁵ Entretien Directrice de l'Environnement. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. 2017.

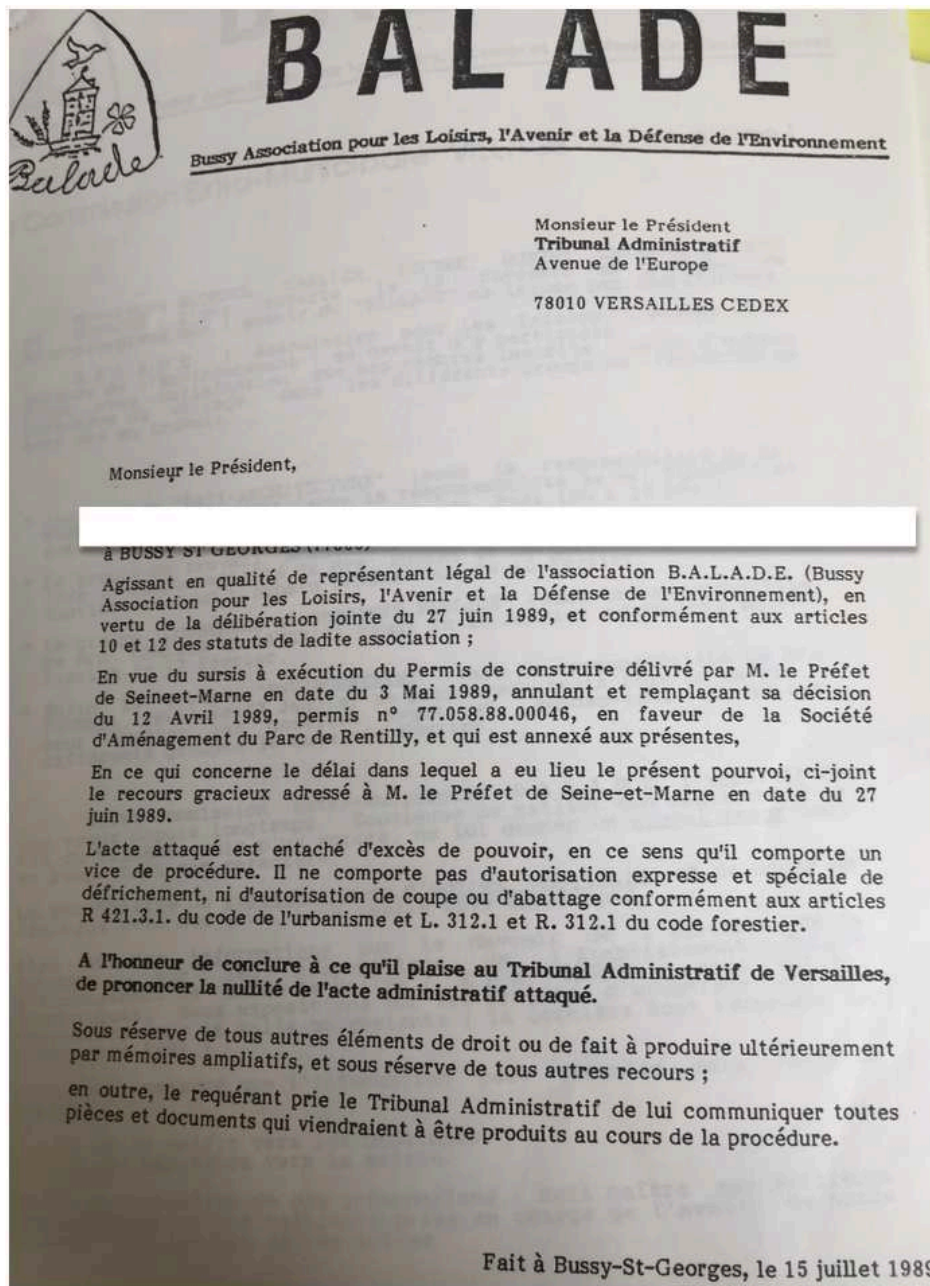


Figure 87: La demande d'annulation du permis de construire des immeubles du domaine de Rentilly (BALADE, 1989)

L'annulation du permis de construire du projet immobilier du domaine de Rentilly est donc le résultat de l'intervention conjointe d'un habitant isolé, qui a initialement trouvé la faille juridique, de l'association BALADE, qui a porté la revendication en justice, et de l'appui des élus des communes concernées, qui ont ensuite suivi le mouvement d'opposition pour engager une politique active de protection des espaces NAF de leurs communes. À la suite de cette affaire, l'enjeu pour l'agglomération Marne-et-Gondoire était en effet de mettre en place des protections sur les espaces agricoles et naturels avant que ces derniers ne soient concernés par une extension du périmètre de l'opération d'intérêt national du Val de Bussy : « Il leur était impossible de tout urbaniser tout de

suite. Il a donc fallu sanctuariser un maximum de parcelles pour éviter de nouveaux projets pour les années à venir »²²⁶ témoigne la responsable Eau et Biodiversité.

Finalement, malgré un projet d'aménagement amorcé et la perte de la maîtrise foncière du domaine en faveur de l'État, le tribunal administratif de Versailles acte en juin 1993 l'annulation des permis de construire et classe le parc en zone protégée. L'amplification de la polémique autour de l'urbanisation du domaine a créé une forme de mythe et un article de presse du 13 avril 2001 parle même de « syndrome de Rentilly » (*Le Parisien*, 13 avril 2001) pour désigner le bras de fer entre l'aménageur et les acteurs locaux. Selon un article du journal *Les Échos*, daté du 2 février 1996, le remboursement des promoteurs constitue par la suite l'un des contentieux les plus importants opposant l'État à des promoteurs avec une revendication de 350 millions de francs par les filiales de promotion immobilières privées en guise de dédommagement pour l'annulation de leur projet (Robert, 1996). À la suite du verdict, le domaine de Rentilly est laissé à l'abandon pendant de nombreuses années avant que la communauté de communes de Marne-et-Gondoire (créée le 28 novembre 2001 et devenue communauté d'agglomération en 2004) n'entreprenne d'importants programmes de réhabilitation. C'est finalement en 2006, au moment de l'ouverture du parc culturel, que la destruction des bâtiments en béton est effectuée par l'EPA Marne (figure 88).



Figure 88: Une biche dans le parc de Rentilly à l'endroit des anciennes constructions (M. Jussaume, 2017)

²²⁶ Échange par mail, Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2023

L'affaire du domaine de Rentilly constitue donc un élément de compréhension essentiel des interactions entre les acteurs locaux et l'aménageur étatique sur le sujet de la protection des espaces NAF aux alentours du secteur du Val de Bussy. L'annulation du permis de construire a notamment influencé les orientations des projets de développement de l'EPA Marne qui se recentre par la suite sur le développement de l'opération d'Intérêt national de la commune de Bussy-Saint-Georges. L'urbanisation des plaines de Bussy est par exemple abandonnée et l'EPA Marne conserve encore aujourd'hui une posture de retrait vis-à-vis des stratégies de protection des espaces NAF qui sont principalement mis en place par l'agglomération Marne-et-Gondoire.

Un établissement public d'aménagement qui laisse l'agglomération être moteur sur les questions des espaces NAF

Contrairement à Saclay (cf. chap. 7), à Marne-la-Vallée la responsabilité des enjeux des espaces NAF est davantage laissée aux intercommunalités. Elles ont la responsabilité d'impulser et de gérer les initiatives sur ces sujets, tandis que l'EPA Marne adopte une posture plus extérieure de soutien et de coordination dans les différents projets liés à l'intégration des espaces NAF. Pour les services de l'EPA Marne, le rôle de l'aménageur consiste en effet à « juste mettre de l'huile dans les rouages de dispositifs qui sont portés par les agglomérations. Pour faire en sorte que cela fonctionne, tout simplement, et que cela ait des impacts significatifs sur notre territoire »²²⁷. Concernant les enjeux des espaces agricoles, l'agglomération Marne-et-Gondoire demeure donc l'interlocuteur principal auprès des exploitants. Elle produit des communications sur les points de vente à la ferme ou sur la sensibilisation sur les circulations des engins agricoles. Cette division des responsabilités est ancienne et pour les services de l'agglomération, l'idée qu'il y ait un chargé de mission agricole, comme à l'EPA Paris-Saclay, serait « un peu surprenante »²²⁸. L'EPA Marne a néanmoins un rôle de coordinateur dans l'élaboration actuelle du projet alimentaire territorial (PAT) qui rassemblerait les agglomérations de Marne-et-Gondoire et du Val d'Europe. Des réflexions sont notamment en cours pour que les fonds récupérés dans le cadre des compensations agricoles et environnementales des projets de l'opération d'intérêt national puissent s'inscrire dans les dynamiques des collectivités locales pour soutenir leurs initiatives de valorisation des espaces NAF. Malgré ces sujets de discussion entre l'agglomération et l'établissement public d'aménagement, les enquêtes soulignent un effet frontière en dehors du périmètre d'influence de Marne-et-Gondoire : « Cela ne va pas beaucoup plus loin que Marne-et-Gondoire »²²⁹ souligne un exploitant céréalier. À titre d'exemple, les actions prévues dans le cadre du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains n'ont pas de financements dédiés. La réalisation du programme d'action s'appuie donc principalement sur le budget de l'intercommunalité Marne-et-Gondoire. « Sinon, les autres acteurs ne font pas avancer leurs actions »²³⁰ mentionne la responsable Eau et Biodiversité de l'agglomération Marne-et-Gondoire. De fait, l'avancée des actions d'intégration des espaces NAF au sein de l'aménagement s'effectue au fil de l'eau, de manière autonome, et dans des délais qui sont parfois en décalage avec la temporalité de certains enjeux. Certains exploitants mentionnent par

²²⁷ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

²²⁸ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021.

²²⁹ Entretien exploitant céréalier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022.

²³⁰ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021.

exemple avoir décidé de financer eux-mêmes la mise en place de casiers de vente en libre-service de leurs produits locaux face aux délais administratifs du portage du projet par les acteurs institutionnels : « Il y a trois ans, j'en parlais à l'agglomération. Là, en 2022, on va avoir le début de l'étude. Autant vous dire que ceux qui voulaient des casiers, ils les ont déjà faits de leur côté »²³¹ témoigne un exploitant diversifié.

Aux alentours du secteur de Val de Bussy, on observe donc une stratégie d'intégration des espaces NAF au sein de l'aménagement du territoire mais celle-ci demeure divisée entre les initiatives de l'agglomération Marne-et-Gondoire et les orientations de l'opération d'intérêt national l'EPA Marne. « L'EPA on le laisse se débrouiller »²³² souligne la responsable Eau et Biodiversité de l'agglomération pour insister sur l'indépendance de leurs projets de compensation environnementales. Même si l'EPA Marne est un interlocuteur officiel, et siège notamment au comité de suivi et de pilotage du PPEANP, c'est l'agglomération qui reste le moteur de la réalisation des projets. Sur les sujets d'intégration des espaces NAF à l'aménagement, les services de Marne-et-Gondoire mentionnent quelques échanges avec d'autres territoires disposant d'un PPEANP en province mais insiste sur leur autonomie : « c'est la débrouille ». ²³³

5.2.2. Les jeux de pression multiples à Sénart et une réflexion embryonnaire sur Val d'Europe impulsé par des initiatives communales

Des territoires qui déploient des initiatives mais qui manquent de coordination : l'exemple des communes du Val d'Europe

Dans l'opération d'intérêt national du Val d'Europe, les réflexions sur l'intégration des espaces NAF au sein de l'aménagement du territoire sont beaucoup plus embryonnaires et manquent de coordination entre les communes. Avant de fonctionner avec une agglomération, Val d'Europe était historiquement géré par un syndicat d'agglomération nouvelle. Les fonctions de ces syndicats étaient principalement centrées sur l'accompagnement du développement des projets d'État et la construction d'équipements publics pour accueillir les populations. Les espaces naturels et forestiers ont ainsi principalement été abordés sous l'angle d'une valorisation récréative ou de leur transformation en espaces verts urbains techniques (bassin de rétention, noues, etc.) ou paysagers (parcs, lisière, etc.). Les terres agricoles font pour la grande majorité du foncier l'objet de conventions précaires et constituent un arrière-plan paysager éphémère. Sur le site de Val d'Europe agglomération, les espaces agricoles ne sont par exemple même pas mentionnés comme une composante structurante du territoire. Un élu d'une commune du Val d'Europe atteste de la priorisation des objectifs de développement :

« Chez nous, je n'ambitionne pas un seul instant que l'on parle d'espaces agricoles. Cela serait contradictoire avec le hub touristique. On a une gare et on est un cluster touristique énorme. Donc, parler de zone agricole en même temps que tout ça... Je ne crois pas qu'il y aura un outil d'envergure. Même dans le cadre du PAT,

²³¹ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension. Marne-la-Vallée, janvier 2022.

²³² Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021.

²³³ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021

qui est tout juste en lancement, ils vont tout focaliser sur la politique alimentaire, le focus sur l'assiette. »²³⁴

L'intégration récente de deux communes au profil plus rural (Villeneuve-le-Comte et Villeneuve-Saint-Denis) est néanmoins venue mettre en discussion certains enjeux de gestion des espaces NAF. L'agglomération Val d'Europe a par exemple de plus en plus de remontées des élus concernant des problèmes de dégradation des zones humides, de déforestation illégale ou le maintien des fonctionnalités agricoles. Même si les initiatives sont encore majoritairement laissées à l'échelon communal, une élue de la commune de Bailly-Romainvilliers, relève l'appropriation récente des enjeux des espaces NAF par les services du Val d'Europe. Pour elle, cette gestion embryonnaire est influencée par la restructuration récente de l'agglomération après la priorisation des enjeux de construction du syndicat d'agglomération nouvelle :

« Sur le Val d'Europe, cela manque. On n'en est pas encore à cela. Mais ce sont des sujets qui vont arriver. Historiquement, l'agglo c'était un SAN. La première fonction du SAN, c'était d'aménager. Et de construire les équipements publics, notamment des bassins de rétention, les réseaux etc. L'agglomération est en train de se restructurer comme une véritable agglo. Mais on en est qu'au début de cette restructuration. Et cela fait aussi que deux ans qu'ils ont des communes agricoles importantes. Avant, l'agglo avait des problématiques agricoles, mais c'était plutôt comment gérer les zones agricoles qui vont s'urbaniser. Ce sont des espaces agricoles temporaires entre guillemets. Alors je sais qu'il y a quelques projets agricoles sur la commune de Coupvray avec de l'agriculture de proximité. Mais il n'y a pas de vision commune. J'espère que les travaux du PLUi vont faire émerger ces sujets-là. Pour l'instant, c'est au niveau communal que cela se gère. »²³⁵

Dans certaines communes, certains élus choisissent en effet de prendre les devants sur la protection et la valorisation des espaces NAF à leur échelle d'action, sans attendre le moment où l'agglomération sera assez mûre pour se saisir de ces sujets en conseil communautaire. La commune de Villeneuve-le-Comte envisage par exemple de mettre en place de manière indépendante une zone agricole protégée (ZAP) sur son territoire. Ce type d'outil de protection n'est pas opposable aux opérations d'intérêt national comme le PPEANP mais peut être mis en place à l'initiative de la commune. Le maire de la commune témoigne de la diversité des profils des communes au sein de l'agglomération du Val d'Europe :

« On est un peu atypique par rapport aux autres. Car on amène des problématiques qui ne sont pas encore dans leurs préoccupations. Par exemple, le maire de Serris, doit accueillir 2000-3000 habitants. Ils sont tout le temps là-dedans donc se poser la question des forêts de Villeneuve-le-Comte... (...). Il faudrait avoir une vue d'ensemble. On veut proposer que les deux communes du

²³⁴ Entretien Élu. Commune de Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée. Juillet 2023.

²³⁵ Entretien Élu. Commune de Bailly-Romainvilliers. Marne-la-Vallée. Juillet 2023.

sud A4, Villeneuve-Saint-Denis et Villeneuve-le-Comte, mettent en place une ZAP [déroulé] pour préserver l'agriculture sur cette partie de l'agglomération. »²³⁶

Dans le secteur du Val d'Europe, plusieurs exploitants se sont également lancés dans des initiatives de diversification, à l'image du labyrinthe de maïs en période estivale à Coupvray et Villeneuve-le-Comte ou du projet d'installation d'un élevage et d'une laiterie bio à Villeneuve-Saint-Denis. Plusieurs enquêtés mentionnent de nouveau le degré de maturité différent du secteur du Val d'Europe par rapport aux services de l'agglomération de Marne-et-Gondoire qui sont plus structurés sur la gestion des espaces NAF : « On essaye d'avoir des politiques communes mais au regard de l'hétérogénéité de nos territoires, c'est un peu compliqué »²³⁷, souligne une élue de Val d'Europe agglomération. L'ancien syndicat d'agglomération nouvelle ne dispose pas encore de l'ingénierie adéquate pour se saisir des enjeux des espaces NAF. L'appropriation politique de ces sujets demeure donc récente et peu structurée. L'élaboration actuelle d'un projet alimentaire territorial (PAT) entre les deux agglomérations permet des échanges qui sont soulignés par les acteurs locaux mais ces derniers soulignent le caractère très embryonnaire de la démarche. À propos de l'agglomération du Val d'Europe, une membre de Marne-et-Gondoire constate ainsi que :

« C'est très nouveau. Alors déjà, je pense qu'ils sont moins dotés en ingénierie interne. Je pense que la dimension agricole et l'affichage politique de la prise en compte de ces sujets-là est assez récent. C'est presque plus nous qui avons été les chercher pour le PAT. En fait, on leur a dit : " Vous avez des projets agricoles sur le territoire. ". Et quand on leur a demandé s'ils voulaient l'intégrer cela a été un oui tout de suite. Mais je pense que c'est un stade de maturité encore un peu différent. (...) Je pressens que c'est en train de se structurer chez eux. »²³⁸

La différence de trajectoire du Val d'Europe semble donc s'expliquer par un engagement plus récent et une approche moins technique et volontaire de l'agglomération dans l'intégration des espaces NAF. La fragmentation et la réduction des espaces NAF par les projets de l'opération d'intérêt national a également pu influencer la difficulté à trouver une cohérence territoriale qui pourrait solliciter un appui politique. Le territoire de Val d'Europe n'a pas connu des contentieux comme pour Marne-et-Gondoire et, jusqu'à maintenant, l'urbanisation du secteur a connu un relatif consensus.²³⁹

Les profils très contrastés des communes du Val d'Europe et la stabilisation récente de son périmètre entravent donc pour le moment la coordination d'une politique en faveur des enjeux des espaces NAF à l'échelle de l'agglomération. À titre d'exemple, les services de l'intercommunalité ne semblent pas toujours au courant de certaines initiatives portées par les communes de leur territoire. C'est notamment le cas pour la commune de Bailly-Romainvilliers qui, depuis 2011, met à disposition quatre logements pour les exploitants agricoles du territoire. Lors des entretiens, aucun autre élu des

²³⁶ Entretien Maire. Commune de Villeneuve-le-Comte. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

²³⁷ Entretien Élu. Commune de Bailly-Romainvilliers. Marne-la-Vallée. Juillet 2023.

²³⁸ Entretien Élu. Commune de Bailly-Romainvilliers. Marne-la-Vallée. Juillet 2023.

²³⁹ À noter qu'un acte de sabotage a été perpétré à l'ouverture du parc de Disney en 1992 pour couper l'alimentation en électricité le jour de l'inauguration. Le samedi 11 avril 1992 « une explosion a coupé, à hauteur d'homme, un pylône électrique » (*Ouest-France*, 1992, p6). L'attentat n'aurait pas eu d'incidence en raison des dispositifs de bouclage d'EDF.

communes alentours ou technicien de l'agglomération ne semblait au courant de cet accord, passé entre la municipalité, le bailleur social et les exploitants restant sur le territoire. Les logements sont pourtant des F3 et des F4 qui peuvent accueillir des familles et qui se situent au cœur de Bailly-Romainvilliers. Cette démarche demeure étroitement liée à la bonne volonté du bailleur et à sa bonne entente avec la municipalité.

À Sénart, un dialogue qui reste à construire

Tout comme le secteur de Val d'Europe, le territoire de Sénart a récemment connu une recomposition de son périmètre administratif. En 2016, plusieurs intercommunalités ont en effet fusionné pour constituer la nouvelle agglomération Grand Paris Sud (cf. chap. 3). La réorganisation des acteurs a alors entraîné un réajustement des forces en présence. Au sein du tissu associatif, les enquêtés notent par exemple la mise en place de nouvelles coalitions, comme le nouveau collectif Grand Paris Sud Ecocitoyen qui rassemble plusieurs anciennes associations environnementales du territoire (cf. chap. 3). Au niveau de l'administration, la restructuration des services a pu, dans certains cas, favoriser l'arrivée de nouveaux professionnels qui renouvellent l'approche de la gestion des espaces NAF. C'est notamment le cas avec l'arrivée d'une nouvelle chargée de mission au sein de l'agglomération Grand Paris Sud qui avait travaillé vingt ans auparavant sur l'audit patrimonial de Marcoussis (cf. chap.1). Ceci a permis de réactiver des relations entre les associations locales et les services de l'agglomération par l'intermédiaire de relations d'interconnaissances entre les acteurs qui avaient participé ensemble à la démarche des audits patrimoniaux dans les années 2000 (cf. chap. 1):

« La personne qui était chargée du projet il y a vingt ans sur Marcoussis de l'audit a été embauchée par Grand Paris Sud. Donc je l'ai eu au téléphone jeudi dernier et on a pu croiser nos regards. (...) Son grand souhait serait de rencontrer les agris sur le terrain. Aller les voir dans les fermes. Et je lui ai promis d'aller voir ceux que je connaissais en tête à tête. »²⁴⁰

Sur de nombreux sujets, le changement d'échelles d'intervention de la nouvelle agglomération Grand Paris Sud a entraîné la remise en discussion des négociations sur l'intégration des espaces NAF auprès des nouveaux interlocuteurs. Pour les acteurs associatifs, ce changement d'échelle implique dès lors d'établir de nouveaux liens de confiance avec les élus et les administratifs : « On a repris notre bâton de pèlerin pour créer un nouveau collectif et interpeller l'agglomération »²⁴¹ témoigne le vice-président de l'association de défense de l'environnement de Sénart et des environs (ADE Sénart). Malgré leur implantation ancienne sur le territoire et leur importante capitalisation d'informations sur les enjeux des espaces NAF, les associations de Sénart peinent encore à trouver un écho pour concrétiser des actions : « On n'est pas assez costauds... »²⁴² admet le vice-président de l'ADE Sénart. Les membres des associations locales sont parfois consultés sur les sujets des espaces NAF mais souhaiteraient davantage de réunions de travail technique avec les services de l'agglomération ou de l'EPA Sénart. Pour le moment, ces temps d'échange manquent en effet de

²⁴⁰ Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023.

²⁴¹ Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023.

²⁴² Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023

régularité et ne sont pas toujours suivis de réalisations concrètes satisfaisantes : « On a mis le pied dans la porte (...) Mais on ne veut plus de réunions post-it »²⁴³

Sur le territoire de Sénart, les différentes familles d'acteurs ont donc encore tendance à fonctionner en silo, chaque acteur ayant l'habitude de rester dans son propre couloir de prérogatives et ses modalités d'actions habituelles²⁴⁴. Les échanges manquent souvent de fluidité et de régularité, ce qui limite les dynamiques de coopération et les partages de savoirs. Malgré les nouvelles orientations de l'agglomération sur la valorisation de l'alimentation locale et un changement de présidence, les enquêtés soulignent que les techniciens travaillent le plus souvent de manière isolée, sans discussion ou consultation auprès des acteurs concernés, à l'image des exploitants. Les interactions entre les différents acteurs sont dès lors source d'appréhension et les dynamiques de dialogue restent encore à construire sur le territoire : « Il y a une pétoche de chaque côté qui est terrible ! (...) Il manque le croisement de regards. Si on avait une certaine volonté de se retrouver autour d'une table et de parler ouvertement. »²⁴⁵

Les agriculteurs ont de leur côté l'habitude de se tourner vers la chambre d'agriculture qui est un intermédiaire essentiel dans les échanges mais aussi un acteur qui fait autorité et est susceptible d'orienter des positions collectives dans certains débats. Un membre de l'association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs témoigne :

ADE Sénart : « Le problème de la ville nouvelle, c'est de rencontrer les agris. Car ils en ont peur comme de leur ombre. Comme il y a toujours eu une ambiance détestable entre la ville nouvelle et la chambre d'agriculture, malgré les efforts de la ville pour essayer de rencontrer les agris, la chambre sort toujours les fourches.

Doctorante : Quand vous parlez de la ville nouvelle, vous pensez à l'EPA ou à Grand Paris Sud ?

ADE Sénart : Les deux. Le problème, c'est qu'à chaque fois qu'il y a des réunions sur l'agriculture et l'alimentation, il n'y a pas d'agriculteur. On fait de l'agriculture en chambre, sur ordinateur et c'est malsain. (...) C'est quand même un angle mort de leur travail car ils ont des contacts assez distants avec les agriculteurs. »²⁴⁶

Pour remédier à la situation, et suite aux tensions générées par la mise en place d'une zone de non traitement²⁴⁷ dans la commune de Savigny-le-Temple, les associations avaient relancé l'idée de réaliser un audit patrimonial pour fédérer l'ensemble des acteurs du territoire. Cette proposition a finalement été refusée par la majorité des élus locaux, malgré les volontés affichées de l'agglomération d'initier un nouveau projet pour l'agriculture sur son territoire :

²⁴³ Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023.

²⁴⁴ Entretien Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Chef du service agriculture et développement rural. Septembre 2021

²⁴⁵ Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023.

²⁴⁶ Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023

²⁴⁷ Une zone de non traitement (ZNT) désigne une bande entre 5 et 100 m où l'utilisation de produits phytosanitaires est interdite. En 2019, plusieurs communes périurbaines ont pris des arrêtés pour mettre en place des zones de non traitement aux abords des zones d'habitations ce qui a suscité des tensions avec le monde agricole.

« J'ai proposé à Grand Paris Sud de refaire un audit patrimonial agricole sur Sénart pour savoir ce que l'on pourrait en faire et comment on va faire. On a repris contact avec les bons vieux copains d'il y a vingt ans. (...) L'idée serait de recomposer une agriculture qui tienne la route. Mais on a été blackboulés. On a eu plusieurs réunions avec le président de l'agglomération. La maire de Savigny-le-Temple était prête à y aller. Mais elle était la seule. Les autres maires du coin ont freiné car c'était un empiètement sur leur mode de management de la commune. On empiétait un peu trop sur leurs prérogatives. Car à partir du moment où vous faites un audit, il y a des choses qui apparaissent et vous êtes obligés d'en tenir compte. »²⁴⁸

Les interactions entre les acteurs sont également marquées par le passif de certains positionnements, notamment à l'égard de l'EPA Sénart avec qui la communication a pendant longtemps été difficile. Sur le sujet des projets d'État, les enquêtés font ainsi mention de relations tendues avec l'établissement public d'aménagement :

ADE Sénart : « C'est un état d'esprit culturel qui est lié à la situation car depuis 40 ans Sénart, c'est un peu l'Eldorado de l'OIN. Et tout cela, ça a emporté et étouffé d'autres logiques possibles et d'autres raisonnements culturels. Ce sont deux mondes qui s'ignorent...

ADIR : Et qui se bagarrent...²⁴⁹

ADE Sénart : ... et qui se bagarrent sur des rapports de forces. Les agriculteurs disent : "Ok, je suis exproprié. Mais je vais exploiter en bail précaire pour m'y retrouver. Mais ne venez pas m'embêter." »²⁵⁰

L'intégration des enjeux des espaces NAF au sein du territoire de Sénart est en effet marquée par la maîtrise foncière de l'État. Pour certains acteurs, à l'image de la chambre d'agriculture, le ralentissement de la consommation des espaces agricoles est un sujet particulièrement crispant qui exacerbe les tensions dans les dialogues entre les acteurs. L'évolution du dossier concernant la localisation des compensations environnementales de la ZAC des Pyramides (cf. chap. 4), est par exemple influencé par les nombreuses années de dialogues difficiles avec l'établissement public d'aménagement : « Là, on n'était pas content. Mais en plus, comme l'EPA Sénart nous a longtemps dénigrés, on s'est dit que l'on allait en faire une question de principe »²⁵¹. Si l'on considère l'organisation des acteurs, on constate que les exploitants sont davantage en lien avec, d'une part certains membres d'associations, de par leur ancienneté sur le territoire, et, d'autre part, avec les acteurs institutionnels à l'échelle départementale et régionale : Chambre d'agriculture, services d'économie agricole des directions départementales des territoires. Contrairement à Marne-et-Gondoire, où c'est l'agglomération qui est l'acteur de référence sur l'intégration des espaces NAF, à Sénart, ce sont ces acteurs ressources qui sont identifiés par les exploitants et qui sont impliqués dans les négociations liées à l'opération d'intérêt national.

²⁴⁸ Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023

²⁴⁹ Entretien Président Association de Défense des intérêts des riverains des zones d'activités de Sénart et Environs (ADIR). Sénart. Janvier 2023.

²⁵⁰ Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023.

²⁵¹ Entretien Secrétaire générale. Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022

Les services de l'EPA Sénart mentionnent de leur côté un manque de compréhension du faisceau de contraintes inhérent aux missions des établissements publics d'aménagement. Pour eux, la nécessité de poursuivre l'accomplissement des objectifs étatiques s'inscrit dans un cadre réglementaire stricte. Le dossier de compensations de la ZAC des Pyramides respecte ainsi les nouvelles réglementations environnementales et a obtenu les validations de certains services d'instruction. Ce cadre réglementaire peut néanmoins être jugés insuffisants ou manquer de bon sens pour les exploitants. De leur côté, les acteurs du monde agricole soulignent notamment un manque de considération de leurs problèmes et une ingérence des acteurs extérieurs, qui s'approprient les enjeux des espaces agricoles au seul prisme de l'alimentation locale et de la conversion en agriculture biologique. La parcelle identifiée pour accueillir les compensations environnementales de la ZAC des Pyramides fait l'objet d'une convention d'occupation précaire et est une propriété de l'EPA Sénart. Pourtant, les acteurs du monde agricole revendiquent un droit de regard sur les orientations de ces terres agricoles. Cet exemple met également en évidence une autre faille de la réglementation des compensations, en défaveur des fonctionnalités des espaces agricoles. Les terres agricoles, utilisées pour accueillir des compensations environnementales des projets d'artificialisation, ne peuvent faire l'objet de compensations agricoles collectives que si le projet initial était déjà au préalable soumis aux compensations agricoles collectives²⁵². Pour le projet de la ZAC des Pyramides, l'EPA Sénart n'est donc pas obligé de faire des compensations agricoles collectives. Pour les acteurs du monde agricole, l'utilisation des terres agricoles pour l'accueil des compensations environnementales est donc de moins en moins légitime :

Doctorante : « Les terres qui doivent accueillir ces compensations sont pourtant sur des terrains qui ont déjà été expropriés et qui sont en convention d'occupation précaire ?

Chambre d'agriculture : Oui, mais on ne peut pas l'accepter. Car à un moment donné c'est toujours la double, la triple peine pour nous. Donc aujourd'hui, le monde agricole dit : "Stop". Alors peut être qu'on le dit un peu trop fort. On a subi et on subit depuis des années. (...) On a des grosses agglomérations, où il y a besoin de logements. Donc on est ok pour ça. Mais c'est vrai qu'après pour tout ce qui est compensation écologique, gaspillage pour faire des zones logistiques vides, des zones d'activité qui devaient se faire et qui finalement ne se font pas. Et bien tout cela, on en a un peu ras le bol. La terre, ce n'est pas quelque chose que l'on vient puiser sans fond ! À un moment donné quand il n'y en a plus, il n'y en a plus. (...) Et donc on n'a pas lâché et on en a fait une question de principe. Ce que l'on dit depuis des années, c'est-à-dire pas de compensations écologiques sur de la terre agricole. »

Les services institutionnels regrettent de leur côté un manque de fluidité et de dialogue avec leur homologue étatique du côté de l'EPA Sénart. Les directions départementales des territoires se trouvent en effet dans une position de médiateur dans ces situations d'impasse. Les services de la préfecture essaient d'interférer, par le biais notamment des commissions départementales de

²⁵² À noter qu'un projet soumis à une autorisation environnementale unique et entraînant la consommation de foncier agricole, déclenche la compensation collective agricole. Et dans ce cas-là, la consommation de foncier agricole, lié à la compensation environnementale, rentre dans le calcul des compensations agricoles collectives.

protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDEPNAF) qui leur permettent d'émettre un avis sur les documents d'urbanisme et les projets. Cet avis est généralement simple et non conforme même « si cela fait un peu mauvais genre d'avoir un avis défavorable »²⁵³. Pour certaines procédures, à l'image des projets de compensations environnementales ou le volet nature et espèces protégées, ce sont les services de la région, au niveau de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) qui donnent un avis sur les projets. Les services de la préfecture départementales soulignent alors que ces avis n'intègrent pas toujours les enjeux des espaces agricoles. Dans le cas du projet des compensations environnementales du projet de la ZAC des Pyramides, les autorisations ont par exemple été données à l'EPA Sénart par les services de la Région Ile-de-France, alors que les services de la préfecture du département auraient aimé mettre davantage en discussion les conditions d'utilisation des terres agricoles :

« Ça, c'est un cas typique de l'EPA qui prévoit ses projets d'aménagement dans son coin. Et qui ne sollicite pas les services de l'État en amont pour voir s'il n'y a pas des verrous. Car ça, pour le coup, nous, on l'aurait vu en deux secondes que ce n'était pas possible. On a été alerté par les agriculteurs au moment où l'EPA Sénart a mis fin à une convention en occupation précaire sur ces terres là avec un agriculteur en disant : "Dans un an, il faut libérer les terres. Car on va faire de la compensation environnementale". Et moi, j'avais appelé l'EPA et il m'avait dit : "Circulez, il n'y a rien à voir. Ce n'est pas votre problème car c'est leur foncier." Mais cela ne se fait pas quoi ! En plus, selon eux, il n'y avait pas d'autres possibilités. Alors que si, il y a toujours d'autres possibilités, c'est juste que cela coûte de l'argent et que cela prend du temps. (...) En termes de compensation, le préfet peut ne pas signer même si la DRIAT dit que le dossier est exemplaire. Nous, on peut dire que non, le dossier n'est pas exemplaire car il consomme du foncier agricole et la DRIEAT dit : "Ok, mais moi le dossier remplit tous mes critères. Donc je ne peux pas dire qu'il n'est pas bon." »²⁵⁴

La localisation des compensations environnementales de la ZAC des Pyramides est à ce titre un sujet révélateur de ces tensions (cf. chap. 4). La proposition initiale de l'EPA Sénart était d'installer une jachère sur une parcelle agricole en convention d'occupation précaire. Ce choix validé par les instances réglementaires est pourtant perçue par le monde agricole comme une forme d'ingérence, déconnectée de la réalité de terrain des acteurs locaux. Cette impasse a donné lieu à un bras de fer entre les différentes instances, qui aurait même été discuté au niveau du ministère de la Transition écologique²⁵⁵. Au moment de l'enquête, des négociations portaient sur la mise en place de pratiques d'agroforesterie sur la parcelle agricole identifiée pour accueillir les compensations. La menace d'une mobilisation des acteurs locaux, soutenue par des acteurs influents comme la chambre d'agriculture, a permis de lancer un dialogue entre les acteurs du monde agricole et les EPA au niveau régional.

²⁵³ Entretien. Chef du service agriculture et développement rural. Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Septembre 2021

²⁵⁴ Entretien. Chef du service agriculture et développement rural. Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Septembre 2021.

²⁵⁵ Entretien. Chef du service agriculture et développement rural. Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Septembre 2021

Cette configuration n'est pas sans rappeler les jeux de pressions qui ont entouré le redimensionnement de la pré-zone d'aménagement différé de Saint-Pierre-du-Perray, où la position de la chambre d'agriculture et la menace d'un contentieux ont entraîné un gel du projet et une réduction de la surface : « Donc du coup aujourd'hui on est encore en bons termes. Mais demain, je sens que l'on va se battre (rires). Et moi, je ne vais pas me laisser faire ! Je veux bien être sympa, je suis arrangeant. Je comprends leurs problématiques. Mais clairement demain, s'il faut se battre, je me battrais »²⁵⁶ prévient un exploitant.

De manière générale, la manière dont les différents acteurs se saisissent des enjeux des espaces NAF sur le territoire de l'opération d'intérêt national de Sénart demeure donc peu coordonnée et peu intégrative. Pour certaines associations, ce manque de fluidité s'explique également par des visions de développement différentes qui génèrent des dialogues de sourd entre les acteurs :

« Et c'est vraiment le résultat de cette incompréhension culturelle. Les communes sont plus intéressées pour développer des projets socio-économiques. Mais quand on leur parle vraiment d'agriculture, et que l'on rentre dans le dur, il n'y a plus personne. Ils sont dépassés. Il y a un phénomène de mode qui s'est aussi développé et qui brouille un peu les cartes. Car on a l'impression, par rapport au projet d'une agriculture nourricière sur le territoire de Sénart, ou de Grand Paris Sud comme ils en affichent la volonté, qu'il y a un écart énorme. Entre ces expérimentations sympathiques de fermes en ville, le terme ferme étant un peu exagéré, et ce que l'on pourrait faire du territoire que l'on a à notre disposition pour adapter l'agriculture en fonction des besoins de proximité. Car il y a de quoi faire. »²⁵⁷

²⁵⁶ Entretien exploitant diversifié touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, mai 2022

²⁵⁷ Entretien Président Association de Défense des intérêts des riverains des zones d'activités de Sénart et Environs (ADIR). Sénart. Janvier 2023.

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

Malgré l'existence d'outils de protection des espaces NAF, susceptibles de favoriser leur intégration dans le contexte particulier des opérations d'intérêt national, leur mise en place effective ne constitue pas un automatisme. Les différents exemples, présentés dans le chapitre, révèlent en effet la manière dont l'agencement entre les acteurs varie en fonction des territoires. Certains acteurs locaux sont précurseurs et moteurs sur l'intégration des espaces NAF, à l'image de l'agglomération Marne-et-Gondoire. À Marne-et-Gondoire, les techniciens de l'agglomération sont identifiés comme des acteurs ressources et constituent des intermédiaires avec l'établissement public d'aménagement. Au Val d'Europe, l'intégration des espaces NAF se fait plus de manière ponctuelle et individualisée avec les communes volontaires. À Sénart, les associations soulignent un manque confiance et de compréhension entre les acteurs du monde agricole, les administrations, les élus locaux et l'établissement public d'aménagement. Mais leurs actions peinent à traverser la frontière des périmètres des établissements publics d'aménagement. Au sein des territoires soumis à la réglementation des opérations d'intérêt national, la marge de manœuvre des acteurs locaux pour favoriser l'intégration des enjeux des espaces NAF est plus restreinte. La plupart du temps, les réflexions sur ces sujets manquent encore de maturité et les initiatives ne sont pas l'objet d'une coopération régulière et fluide entre les différents acteurs. L'intégration des enjeux des espaces NAF fait donc l'objet de négociations plus ou moins tendues, surtout dans un contexte de changement de rapport de légitimité sur certaines pratiques de consommation du foncier. Face à la montée des réglementations, les établissements publics d'aménagement sont progressivement obligés de se positionner sur le sujet des espaces NAF. Une évolution de posture qui donne alors lieu à des expérimentations plus ou moins bien accueillies par les gestionnaires des espaces NAF.

Chapitre 6 : Une réflexion tardive et sélective des établissements publics d'aménagement sur leurs espaces NAF résiduels

Les établissements publics d'aménagement affirment être de plus en plus sensibilisés aux enjeux des espaces NAF et tenus de respecter l'évolution de la législation les concernant. Après une longue période de priorisation de l'artificialisation, ils semblent en effet commencer à anticiper les comptes qui pourraient leur être demandés. Pourtant, s'il existe des instruments qui ont le pouvoir de contraindre l'extension de l'artificialisation des grands projets étatiques (cf. chap. 4), leur mise en application demeure souvent inégale. Dans la majorité des cas, ils ne sont pas mis en place au sein des périmètres des opérations d'intérêt national d'ancienne génération. Très récemment, certains aménageurs étatiques communiquent néanmoins sur des initiatives de gestion qui leur sont propres et qui concernent des propositions de mise en valeur de certains espaces NAF. Ces initiatives restent néanmoins tardives à l'échelle des projets, embryonnaires et sélectives. Ces réflexions sur la gestion des espaces NAF ne sont généralement pas intégrées en amont de la planification, ce qui limite leur potentiel d'intégration et l'émergence de dynamiques collectives avec leurs acteurs gestionnaires. La plupart du temps, le maintien des espaces NAF ne semble soutenu que s'il répond aux besoins et aux attentes des nouveaux projets urbains (conversion biologique, diversification, circuits courts, valorisation récréative etc.). Pour certains, cette exigence est un levier favorable à la recherche de nouvelles pratiques plus respectueuses des enjeux environnementaux et de la transition agro-écologique. Pour d'autres, ces déclarations d'intention se limitent à des mises en scène intéressées et à une ingérence déconnectée des réalités de terrain qui suscitent défiance et tensions.

6.1 Est-il déjà trop tard ? Un sursaut tardif et sélectif des EPA d'ancienne génération en matière d'intégration des espaces NAF au sein de leurs projets

Sur le territoire des opérations d'intérêt national d'ancienne génération, les établissements publics d'aménagement n'ont pas mis en place des instruments de protection opposables comme le PPEANP de Marne-et-Gondoire (cf. chap. 5) ou la ZPNAF du plateau de Saclay (cf. chap. 7). Les initiatives de sanctuarisation du foncier demeurent sur le registre de l'engagement tacite. À l'image de l'EPA Marne et de l'EPA France, certains établissements se mettent en retrait ou adoptent une simple posture d'accompagnement des mesures de gestion des espaces NAF portées par d'autres acteurs, quand celles-ci ne contredisent pas les dynamiques de développement de leurs projets (cf. chap. 5). Dans d'autres cas, comme pour l'opération d'intérêt national de Sénart, les réflexions sur les espaces NAF sont longtemps restées dans un circuit fermé et se limitent à des adaptations récentes qui suivent les évolutions législatives ou les revirements des rapports de force politiques. Malgré quelques modifications des interactions avec les acteurs locaux ou institutionnels, les résolutions de ces établissements publics ne s'inscrivent pas encore dans un système de gouvernance collaboratif. Lorsque les aménageurs d'État prennent des initiatives en leur nom propre, c'est souvent tardivement à l'échelle des projets et en sélectionnant les types d'espaces et les formes de gestion qu'ils souhaitent maintenir dans leurs périmètres d'intervention. Dans cette perspective, quelques projets sont actuellement en cours de programmation dans les territoires d'étude.

6.1.1. Les espaces naturels et forestiers : la valorisation d'un récit territorial qui dissimule des dégradations au sein des projets

Une mise en récit des villes nouvelles qui valorise la proximité des espaces naturels et forestiers

Les espaces naturels et forestiers étaient initialement les espaces NAF les plus valorisés dans les politiques de communication de l'aménagement des opérations d'intérêt national d'ancienne génération. Sénart était ainsi présentée comme une ville verte et ville à la campagne, tandis que Marne-la-vallée est aujourd'hui assimilée à une ville durable. Les opérations d'intérêt national revendiquent en effet un cadre de vie proche de la nature et un aménagement en accord avec les principes du développement durable. À Sénart, les références à la nature sont par exemple omniprésentes dans l'odonymie des nouveaux quartiers : allée des Merles, quartier des Rivières, avenue des Forêts. Pour François Lapoix, cette nature « qui se donne en représentation sur les dépliants » (Lapoix, 1986, p102) est un véritable élément de composition urbaine, affiché comme un atout de compétitivité territoriale. Derrière l'idée d'un urbanisme dans la nature, c'est pourtant une nature urbanisée, et donc dénaturée, qui fait l'objet de valorisation. L'image de campagne, revendiquée par les opérations d'intérêt national, met ainsi en scène une « nature impeccable, rêvée, propre et mythifiée tournée vers le loisir » en opposition à la campagne « boueuse, productive et arriérée » (Lapoix, 1986, p101) des espaces ruraux sur lesquels elles s'implantent. La comparaison entre les deux images de communication de la figure 89 et la figure 90 est ainsi éclairante. La figure 88 représente une photo d'un champ labouré en hiver avec un gros plan sur la terre boueuse et la machine agricole. Cette image, utilisée dans le fascicule de communication de l'agglomération Marne-et-Gondoire pour sensibiliser aux besoins des circulations agricoles, insiste sur le réalisme du travail technique des exploitants. La figure 90 dévoile au contraire une vision plus champêtre qui souligne le rôle social et paysager de la présence de l'agriculture à proximité des zones urbaines. L'image représente une discussion entre un exploitant et un riverain ainsi qu'une exploitation maraîchère, en période estivale, à proximité des logements du quartier de Montévrain.



Figure 89: Image de communication pour le guide sur les circulations agricoles de Marne-et-Gondoire (Marne-et-Gondoire, 2016)



Figure 90: Image de communication pour le coeur agro-urbain de Montévrain (Epa Marne, 2017)

Dans les faits, l'intégration des espaces naturels et forestiers au sein des projets passe en effet le plus souvent par la scénarisation d'espaces verts. Au-delà des espaces agricoles, dont la valorisation est plus récente, ce sont les lisières forestières et les plans d'eau artificiels qui sont initialement utilisés comme des équipements à part entière au sein des projets (cf. chap 3). L'encadré numéro 17 dévoile l'analyse de la place des espaces boisés dans l'aménagement de Sénart.

Encadré 17: La place des espaces boisés dans l'aménagement de la ville nouvelle de Sénart

« Les plans d'aménagement de la ville nouvelle de Melun-Sénart traduisent une volonté affirmée de maintenir des discontinuités dans l'urbanisation. Ces "coupures" constituent une "trame verte" comprenant des espaces de grande dimension, d'intérêt régional ou sectoriel, qui se prolongent au milieu urbain par des espaces verts de dimension moins grande. C'est à partir de cette "trame verte" et d'une "trame bleue", constituée par un système de plans d'eau et de canaux, que s'organisent les zones d'habitat, d'activités, les centres urbains, desservis par un réseau complet de voies de transport. »

(Henri-Charles, 1975, p162)

Le paysage des opérations d'intérêt national est en effet marqué par des réseaux de bassins de rétention. Autrefois considérée comme un élément d'ingénierie à dissimuler dans des canalisations souterraines, la gestion de l'assainissement pluvial est ainsi devenue à Marne-la-Vallée et à Sénart un élément « de composition et de naturalisation urbaine » (Barles, 2012). Les réseaux de bassins de récupération sont donc intégrés comme des éléments valorisant du paysage et des lieux de promenades (cf. chap. 3). La figure 91 représente par exemple le miroir d'eau dans le quartier de Plessis-le-Roi à Savigny-le-Temple dans la ville nouvelle de Sénart. En arrière-plan, on aperçoit la lisière de la forêt régionale de Rougeau.

Les espaces naturels et forestiers sont ainsi généralement intégrés dans un récit englobant qui forge l'identité des territoires des anciennes villes nouvelles sur la proximité avec la nature. L'intégration des espaces naturels et forestiers au sein des opérations et leur fréquentation par les usagers varie pourtant en fonction des terrains. Dès les années 1970, les forêts de Rougeau et de Sénart font ainsi l'objet d'une étude de l'EPA Sénart qui y prévoit des acquisitions foncières et une valorisation de l'allée royale plantée qui les relie. Des projets, comme le golf de Villeray ou la ZAC de Plessis-le-Roi à Savigny-le-Temple, sont construits en lisière des espaces forestiers et ouverts sur des sentiers pédestres qui les quadrillent (figure 92).



Figure 91: Vue aérienne du Miroir d'eau de Savigny-le-Temple (Services archives et mémoire San Sénart, 1974)



Figure 92: La ZAC du Plessis-le-roi en lisière du parc d'Arqueil (Services archives et mémoire San Sénart, 1974)

À Marne-la-Vallée, même si les plans représentent les espaces forestiers dans une apparente continuité avec les zones résidentielles (cf. chap. 3), les liaisons vers les massifs forestiers sont en réalité fractionnées par les infrastructures difficilement franchissables (RER, autoroute A4, A104...). Julien Laborde souligne ainsi que même si les forêts et les espaces verts apparaissent « comme un décor pour une majorité d’habitants de la ville nouvelle. Ces espaces sont souvent ignorés, perçus comme des réserves foncières pour étendre la ville, des paysages en attente, mais non comme des lieux de promenade. » (Laborde, 2013, paragr.30). La figure 93 montre notamment la coupure de l’autoroute A4 qui sépare les secteurs du Val d’Europe et du Val de Bussy de la forêt domaniale de Ferrières.



Figure 93: Vue du pont de la rue de Tournan à Jossigny au-dessus de l'autoroute A4 avec en arrière-plan la forêt domaniale de Ferrières (M. Jussaume, 2022)

Cette scénarisation des espaces naturels et forestiers, initialement tournée vers les usages récréatifs et paysagers, est aujourd’hui de plus en plus associée à une fonction environnementale (cf. chap. 1). Les entretiens ont pourtant révélé un décalage entre le discours officiel, exposé par les établissements publics d’aménagement, et le traitement technique des enjeux des espaces naturels et forestiers au sein de leurs projets. Les membres des établissements publics d’aménagement semblent effectivement accorder une grande importance au maintien de la biodiversité et à l’inscription de l’aménagement dans les politiques de trame verte et bleue. L’encadré 18 révèle comment les services de l’EPA Marne et de l’EPA France dynamisent notamment des réflexions sur la mise en place des liaisons douces, d’un réseau de corridors écologiques et la valorisation de la ceinture verte lisière qui borde le territoire de Marne-la-Vallée.²⁵⁸ Certains établissements publics ont également récemment initié des réflexions sur la mise en place d’une trame noire pour réduire les effets de la pollution lumineuse sur les milieux.²⁵⁹ Les structures d’éclairages publics ont en effet souvent été surdimensionnées par rapport aux besoins réels. À Bussy-Saint-Georges, par exemple, la municipalité a par exemple pris la décision d’éclairer certains tronçons par un lampadaire sur deux comme pour l’axe de l’avenue du Général Leclerc.²⁶⁰

²⁵⁸ Entretien. Direction opérationnelle EPA Marne. Marne-la-Vallée. Septembre 2020.

²⁵⁹ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.

²⁶⁰ Entretien Maire. Commune de Bussy-Saint-Georges. Marne-la-Vallée. Août 2021.

Encadré 18: Extrait du site internet de l'EPA Marne sur la valorisation des trames verte et bleue

« Depuis sa création, EPA Marne préserve ces paysages et intègre de grands espaces naturels dans ses projets d'urbanisme. La mise en place d'une trame verte et bleue, dès les années 1980, est le reflet de cette politique environnementale. Aujourd'hui, EPA Marne renforce cette volonté en intégrant dès la conception de ses projets d'aménagement la préservation des milieux et habitats naturels, le maintien et le développement des continuités écologiques et la gestion harmonisée des espaces et milieux naturels du territoire. »

(Site officiel EPA Marne, 21 juillet 2016)

Des dégradations au sein des projets observées à plus grande échelle par les acteurs locaux

Malgré ces déclarations, les projets qui s'implantent en lisière des espaces naturels et forestiers font l'objet d'une surveillance accrue par les associations environnementales. À Marne-la-Vallée, l'association Rassemblement Étude Nature Aménagement Roissy District (RENARD) effectue notamment une veille et constitue des dossiers qui répertorient, pour chaque commune, les différents contentieux ou situations de dégradation des espaces NAF relevés par les membres. En effet, pour le président de l'association, les aménageurs présentent souvent une méconnaissance des réglementations spécifiques aux espaces naturels et forestiers. Certaines omissions réglementaires, imprécisions dans les relevés ou l'application partielle des réglementations conduisent par la suite à une mauvaise intégration des enjeux des espaces naturels et forestiers dans l'aménagement. À titre d'exemple, les petites poches d'espaces forestiers résiduelles, situées à proximité des zones bâties, dissimulent souvent des zones humides non répertoriées. Leur existence est régulièrement rappelée par les associations qui effectuent des relevés complémentaires aux études officielles menées par les cabinets mandatés par les établissements publics d'aménagement²⁶¹. C'est notamment le cas pour la commune de Coupvray, présentée précédemment (cf. chap. 5). L'encadré 19 révèle comment Coupvray est présentée par l'EPA France comme une zone intermédiaire entre les espaces NAF et les espaces bâtis où l'enjeu du maintien de la biodiversité est particulièrement important.

Encadré 19: Présentation de Coupvray comme une ville nature

« Coupvray, ville nature... EPA France et Coupvray ont poursuivi en 2018 leur travail sur le développement de la ville, avec un axe majeur : l'écologie. La trame verte et bleue du territoire sera prolongée avec de grands espaces naturels et un généreux parc urbain, le réseau des pistes cyclables renforcé, la gestion des eaux pluviales améliorée. Une stratégie lumineuse a été mise en place, avec l'aménagement de trames noires pour conserver la biodiversité. À terme, la ville devrait accueillir entre 1 600 et 2 400 logements de plus, avec une attention sur la construction bois et l'exemplarité énergétique des bâtis. »

(Site officiel EPA Marne, 27 mai 2019)

²⁶¹ Entretien Président Association Rassemblement Étude Nature Aménagement Roissy District (RENARD). Marne-la-Vallée. Juillet 2021.

Malgré ces déclarations, les associations environnementales ont pourtant montré que pour les zones d'aménagement concerté de Coupvray, plusieurs études d'impacts présentaient des inventaires incomplets, oubliant de mentionner des mares et des zones humides qui abritaient des espèces protégées (site officiel association RENARD, consulté en juillet 2023). En 2013, l'association RENARD a notamment déposé un recours gracieux pour annuler la déclaration d'utilité publique de la ZAC de Coupvray. Ce recours, finalement rejeté en 2014, mettait en cause l'insuffisance de la prise en compte de l'environnement de la commune. Un bassin de rétention était par exemple initialement prévu sur la zone humide des Cents Arpents (figure 94) et un déboisement de 3 300 m² a été effectué dans un petit bois à l'intersection du bourg et des futures zones aménagées (figure 95).



Figure 94: Le milieu humide des Cents Arpents (Association RENARD, 14 novembre 2013)



Figure 95: Défrichage du bois des Fours à Chaux (Association RENARD, 27 janvier 2014)

L'avis de l'autorité environnementale indique en 2012 que ce défrichage, réalisé pour construire une nouvelle route de liaison dans le bois des Fours à Chaux, allait faire l'objet de compensation

pour renforcer le boisement restant. Dans ce même avis, l’Autorité environnementale soulignait également que la prévision de la destruction d’espèces protégées, mentionnées dans l’étude d’impact initiale, devait être accompagnée d’une justification de l’intérêt public majeur du projet (cf. chap. 2). Au moment du défrichement, l’EPA France n’a pourtant pas précisé les modalités conduisant à cet intérêt public majeur, ni les mesures compensatoires, nécessaires pour obtenir une telle dérogation (site officiel association RENARD, consulté en juillet 2023). Pour les associations, cette situation renvoie au sentiment de légitimité de l’aménageur étatique vis-à-vis de l’artificialisation de son territoire. Une annonce a été également dénoncée par l’association RENARD concernant la réalisation des corridors écologiques des projets de la commune. Dans son argumentaire, l’aménageur d’État affirmait en effet contribuer au schéma régional de cohérence écologique (SRCE) en intégrant un corridor écologique au sein de sa programmation. L’association RENARD a pourtant souligné une erreur d’appréciation de la part de l’EPA France. Sur le plan de la figure 96, on remarque en effet qu’une partie du corridor (en rose) forme en réalité une liaison en impasse qui bute sur les espaces urbanisés de la commune voisine d’Esbly.

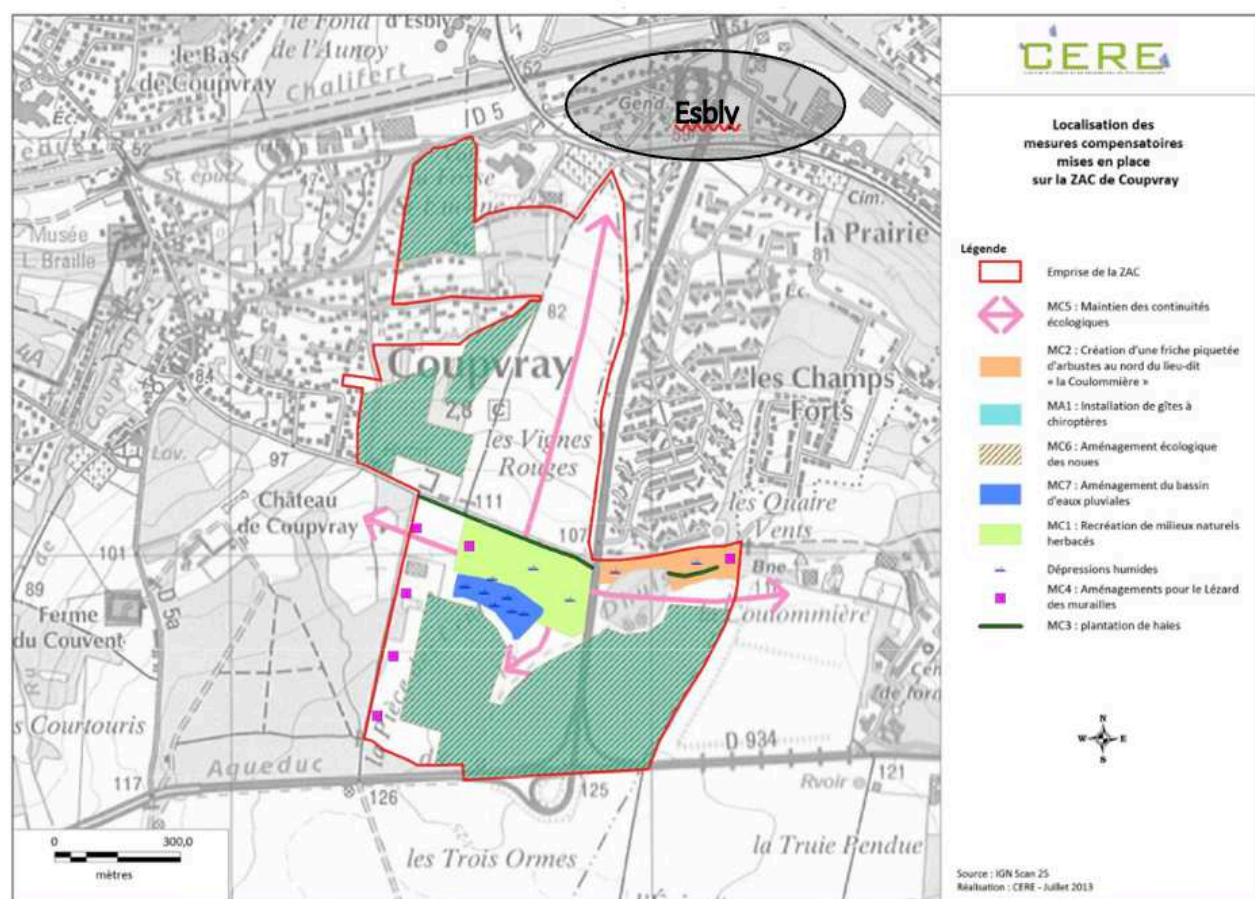


Figure 96: Localisation des mesures compensatoires des ZAC de Coupvray (EPA France, 2013)

Pour les associations environnementales cet exemple révèle les défauts de réalisation des procédures d'intégration des espaces naturels et forestiers au sein des projets. L'extrait du recours de l'association RENARD, présenté dans l'encadré 20, revient ainsi sur la définition fonctionnelle du corridor écologique pour mettre en lumière l'erreur d'appréciation de l'EPA France :

Encadré 20: Extrait du recours en excès de pouvoir de la DUP de Coupvray réalisé par l'association RENARD contre la préfecture de Seine-et-Marne p 28

« Un corridor écologique peut être défini comme la mise à disposition de foncier disponible permettant d'identifier, de préserver et de relier des espaces importants pour la préservation de la biodiversité. En l'occurrence, l'arrêté de DUP crée un corridor écologique au niveau de la parcelle des Vignes Rouges. Or il s'avère à la lecture combinée des plans du dossier d'enquête publique que ce corridor écologique des Vignes Rouges débouche de part et d'autre sur des espaces urbanisés. De telle sorte qu'une erreur manifeste d'appréciation a été créée par le classement du secteur des Vignes Rouges en tant que corridor écologique. »

Pour ces acteurs locaux, l'intégration des espaces naturels et forestiers demeure donc souvent limitée à la mise en valeur de leurs potentiels paysager et récréatif, au détriment du développement des réflexions plus poussées sur la gestion de leurs fonctionnalités. Cette configuration est notamment visible pour les petites poches forestières résiduelles. À Magny-le-Hongre, l'espace boisé classé du bois des Grouettes, situé dans la ZAC de Courtalin, est par exemple entouré de plusieurs bâtiments d'habitations qui ont été implantés en lisière directe, ce qui est contraire au règlement habituel pour ce type de zone protégé (figure 97).



Figure 97: Plan de situation Magny-le-Hongre (M. Jussaume, 2023)

L'association RENARD mentionne ainsi que « des pavillons ont été placés au centre du bois des Grouettes, contre toutes les règles habituelles. Le recul de la lisière - qui s'apparente à un défrichage interdit en espace boisé classé - n'a pas été aménagé avec des arbres étagés et un chemin pour parcourir ce recul de la lisière forestière. » (RENARD, 2021). La zone est concernée par le projet d'aménagement de la ZAC du Courtaulin pour laquelle l'association RENARD a signalé un problème de gestion des boisements et des procédures associées. Initialement, le projet prévoyait une succession de hameaux résidentiels dans les bois. Actuellement, le projet prévoit finalement une densification dans la franche est le long de la D93 pour limiter les défrichements (CCI Business Grand Paris, 2022). L'EPA France souhaite y développer le quartier des Bois, une zone d'habitat autour du concept de « bois habité » (EPA France, 2019) avec, à terme, un ensemble de 400 logements collectifs et individuels répartis en trois hameaux. Selon le code forestier, la gestion des espaces forestiers des établissements publics d'aménagement doit être encadrée par un plan d'aménagement, validé par un arrêté du préfectoral (L211-1 et L212-1 du code forestier). Pour la ZAC du Courtaulin, l'EPA France avait pourtant fait initialement une simple demande d'autorisation de coupe en mairie qui relève du code de l'urbanisme. La municipalité avait donné son autorisation de coupe sans savoir que ce n'était pas la procédure adaptée : « Elle ne va pas imaginer un instant que l'EPA est moins compétent qu'une association. Et pourtant c'est le cas. »²⁶² affirme le président de RENARD. Pour l'association, les relevés de la faune et la flore du secteur effectués pour les études d'impact n'étaient pas assez complets ou réactualisés.

L'expertise dans le domaine de la gestion des espaces naturels et forestiers est en effet un sujet controversé. Dans le domaine forestier, la notion d'expert forestier n'existe pas et est tour à tour revendiquée par des bucherons, des ingénieurs agronomes ou des environnementalistes qui peuvent défendre des modalités de gestion très différentes²⁶³. En matière de gestion hydraulique, les projets valorisent souvent la création de grands bassins de rétention d'eau pluviale. Certains ont une vocation environnementale dans le cadre de compensations, comme c'est le cas à Villeneuve-le-Comte pour le projet de Villages Nature, et d'autres ont une fonction de régulation des eaux pluviales pour limiter les risques d'inondations. Un exploitant de Marne-la-Vallée, dont la famille est implantée sur le territoire depuis plusieurs générations, questionne la création en premier intention de ces bassins de rétention. Pour lui, leur multiplication révèle une approche technique formatée qui exclut la recherche de solutions plus adaptées aux caractéristiques du territoire. Selon lui, la remise en état des réseaux de drainage, endommagés par les chantiers, ainsi que l'entretien des fossés d'écoulement seraient des alternatives complémentaires à la multiplication des bassins de rétention, notamment pour les zones situées le long de l'autoroute A4. Autrefois, les fossés qui s'enfoncent dans les massifs forestiers étaient en effet des espaces communs entretenus collectivement. Une tradition que l'exploitant a tenté de relancer sans succès : « Moi pour le ru, j'ai entretenu une année le petit bout en bas de la plaine. J'ai mis de l'argent là-dedans. Je pensais qu'ils allaient continuer. Mais rien n'a été fait. J'ai remué ciel et terre mais rien »²⁶⁴. Aujourd'hui la plupart du réseau de drainage du plateau Briard est à l'abandon. Le manque d'entretien par l'Office national des forêts favorise une stagnation de l'eau dans les fossés et leur envahissement par la végétation, ce qui limite considérablement leur

²⁶² Entretien Président Association Rassemblement Étude Nature Aménagement Roissy District (RENARD). Marne-la-Vallée. Juillet 2021.

²⁶³ Entretien Responsable du pôle aménagement du territoire du service forêt bois, biomasse et territoire. Direction régionale et interdépartementale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt d'Ile de France (DRIAAF). Juillet 2021.

²⁶⁴ Entretien exploitant céréaliier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022

capacité de régulation hydraulique. Le projet de la ZAC de la Rucherie, située à Bussy-Saint Georges au sud de l'autoroute A4, prévoit par exemple la multiplication par trois de la surface des bassins de rétention pour anticiper les risques d'inondation induits par l'artificialisation de sols (figure 98). L'exploitant, exproprié par le projet, s'interroge sur les modalités de gestion de ses réseaux de bassins :

Exploitant : « À l'époque [du début de la ville nouvelle], on passait, on cassait tout. Et après, ils viennent se plaindre qu'il y a de l'eau qui stagne. C'est ce qui se passe au niveau de l'autoroute. C'est une catastrophe. Et ils ne savent pas gérer. Ils ont des bassins de rétention qui sont toujours pleins. Mais à quoi cela sert un bassin de rétention qui est toujours plein ? Un jour, j'ai dit à un ingénieur : "Mais à quoi il sert votre bassin là. Videz-les au moins en inter pluie." Comme cela, quand il pleut, il se remplit. Mais lui me dit " Ah ouais. Mais bon... ce n'est pas si facile que ça". (...) Là, on a appris dernièrement que quand ils vont faire la ZAC de la Rucherie, ils vont tripler la surface des bassins.

Doctorante : Sur les champs ?

Exploitant : Bah oui. C'est tellement facile ;

Doctorante : Et ce sont vos terres ?

Exploitant : Bah oui. C'est la SAFER qui nous a dit ça. Sympa. Ce n'est même pas eux. »²⁶⁵

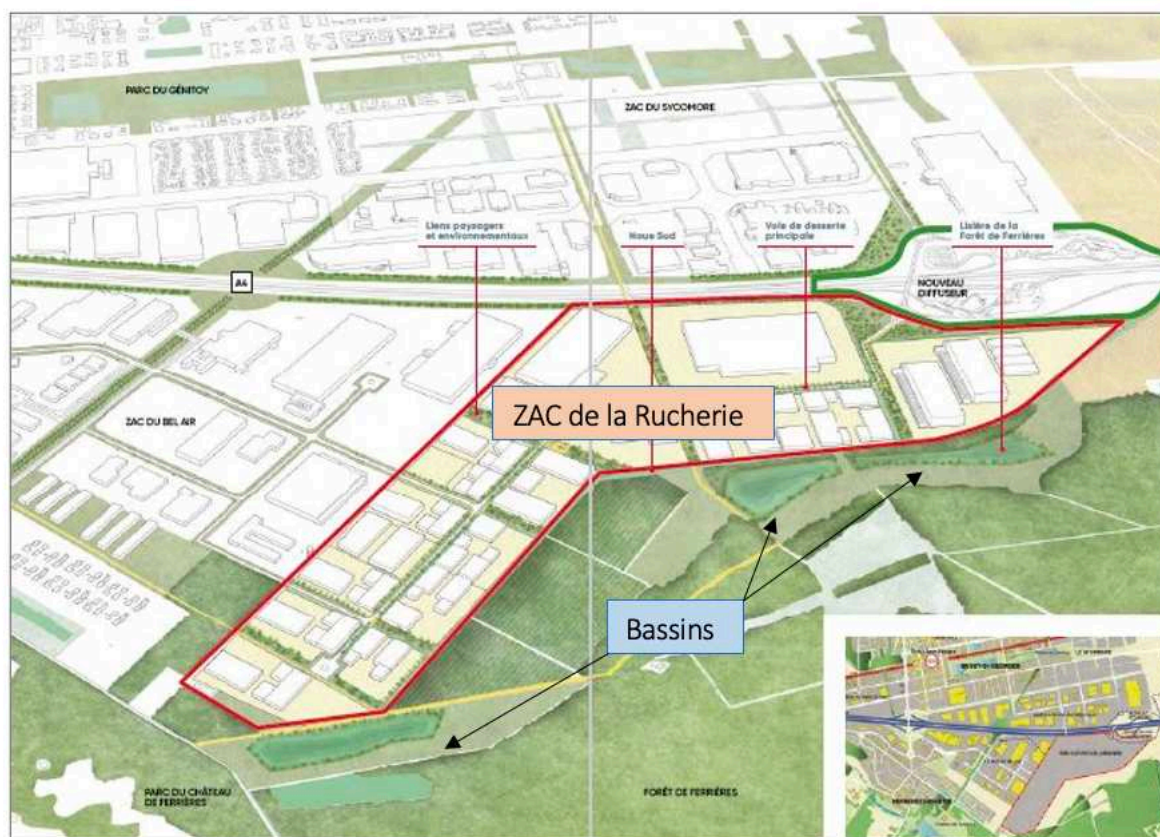


Figure 98: Plan de situation de la ZAC de la Rucherie (EPA Marne, 2023)

²⁶⁵ Entretien exploitant céréalier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022

Si l'intégration des espaces naturels et forestiers semble, de prime abord, plus ancienne et reconnue comme un élément central de l'aménagement des opérations d'intérêt national, l'analyse plus détaillée de leur gestion sur le terrain rend compte d'une valorisation souvent superficielle. Ces espaces sont le plus souvent des supports de la mise en valeur d'innovation technique de l'aménagement (noues, bassins de rétentions, zone humides ex-nihilo) qui s'éloignent des besoins des acteurs gestionnaires. Pour les acteurs locaux, les initiatives de gestion des espaces naturels et forestiers sont donc généralement orientées vers la promotion d'un image plus responsable, éthique et écologique des établissements publics d'aménagement. La médiatisation croissante des enjeux de souveraineté alimentaire et de transition agroécologique, renforcée par la crise du Covid, a également influencé une reconsidération du potentiel de valorisation des espaces agricoles des opérations d'intérêt national.

6.1.2 Une intégration résiduelle et tardive des espaces agricoles qui manque encore de concrétisation

Sénart : des potentialités réduites par une mise à l'agenda tardive qui cherche encore ses orientations

Concernant les espaces agricoles, les initiatives des établissements publics d'aménagement sont très récentes et interviennent a posteriori sur les espaces résiduels du développement urbain. Cette configuration n'est pas sans conséquences pour les potentialités de redynamisation. Sur le territoire de Sénart, par exemple, l'État est propriétaire de 1 300 hectares, soit 25 % de la surface agricole utile de l'agglomération Grand Paris Sud. Dernièrement, l'agglomération aurait fait plusieurs annonces indiquant son souhait de valoriser le développement des filières locales pour structurer une politique alimentaire à l'échelle de son territoire (Stratégie agricole et alimentaire territoriale agglomération Grand Paris Sud, 2022). Des négociations seraient ainsi en cours avec l'EPA Sénart pour obtenir le classement de 800 hectares de zone à urbaniser en zonage agricole. Ces réflexions sur la valorisation du territoire agricole interviennent néanmoins après plusieurs dizaines d'années d'absence de considération et de déstructuration des filières agricoles. Au-delà du sujet de la sanctuarisation du foncier restant, les enjeux de maintien de l'activité agricole à Sénart confrontent notamment les acteurs publics à plusieurs problèmes.

La structure du territoire agricole est tout d'abord fragilisée par un morcellement des terres, qui sont encadrées dans les zones périurbaines et soumises la présence de nombreuses contraintes sur leurs fonctionnalités. Le renouvellement des actifs n'est également pas assurée en raison de la précarité du système de fermage, du manque de visibilité sur la pérennité du foncier et du vieillissement structurel des actifs. Actuellement, 80 à 90% des terres agricoles de Grand Paris Sud sont exploitées en location et dans quelques années treize sièges d'exploitation seront à reprendre après les départs en retraite. Le président de l'association de Défense des intérêts des riverains des zones d'activités de Sénart et Environs, qui connaît bien les exploitants souligne cette perspective : « Ce n'est pas le tout de dire : "On va rendre des terres." Mais on va les rendre à qui ? Et comment on les exploite ? »²⁶⁶. Pour les exploitants en place, la réduction progressive des parcelles agricoles a en effet pu influencer leurs trajectoires productives (cf. chap. 4). La précarité du foncier rend plus

²⁶⁶ Entretien Président Association de Défense des intérêts des riverains des zones d'activités de Sénart et Environs (ADIR). Sénart. Janvier 2023.

compliquée les investissements et, face à une déstructuration de leur contexte professionnel, tous les exploitants ne présentent pas la même capacité d'adaptation. Un jeune exploitant en cours de diversification analyse cette configuration, suite à l'annonce du projet d'urbanisation prévu initialement à Saint-Pierre-du-Perray. Il témoigne du coût social qu'a pu avoir la gestion des espaces agricoles, comme de simples réserves foncières, sur le territoire de Sénart. Pour lui, la précarité du foncier demeure notamment un frein immédiat aux projets de diversification des exploitations :

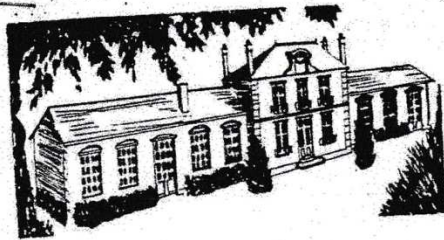
« Derrière cela, quand on me prend un hectare, on me prend une capacité à distribuer en local. Et donc, on m'impacte aussi sur ma stratégie. La zone d'aménagement différée voulait m'enlever la moitié de ma ferme. Du coup, en termes de trajectoire cela l'éclate. Tous les investissements cela les éclatent. Et les gens avec qui je travaille et bien... je ne sais pas quoi leur dire. Donc à un moment, il faut bien s'imaginer que même si, toutes proportions gardées, mon exploitation est négligeable dans les rapports. Et bien cela impacte les trajectoires d'agriculteurs. Et je pense sincèrement que sur mon exploitation, on aura la capacité de rebondir. Car je sais qu'on y arrivera. Mais il y a beaucoup de gens, cela leur change la vie. Le gars, il perd pied et il termine en dépression. Il y a un coup social. Moi, je suis jeune. Mais si j'avais 50 ans... »²⁶⁷

Les services de l'EPA Sénart ont souligné envisager des réflexions d'extension du périmètre régional d'intervention foncier (PRIF) sur leur périmètre d'intervention pour envoyer un signal en faveur de la sécurisation du foncier. Mais la protection du PRIF est limitée par rapport à l'engagement d'autres instruments (cf. chap. 4) et, pour le moment, la concrétisation de cette démarche n'est pas vraiment visible sur le terrain. Les dynamiques de protection ne sont donc pas structurées par la mise en place d'une gouvernance ou d'un instrument dédié porté par l'aménageur public. Une seule situation ponctuelle fait un peu exception sur le territoire, avec la convention de protection Peugeot-Citroën mise en place dans les années 1970 (figure 99).

La convention Peugeot-Citroën date des premières années de la ville nouvelle de Sénart. Il s'agit d'un arrangement durable qui a été contractualisé entre un exploitant propriétaire et l'EPA Sénart. Dans le cadre de ce contrat, entériné par un arrêté préfectoral, l'exploitant a obtenu que l'installation d'une zone de chalandise de l'entreprise Peugeot-Citroën, sur des terres agricoles qu'il possédait à Moissy-Cramayel, soit conditionnée à la protection des terrains qui lui restaient dans le hameau de Saint-Leu, près de Cesson. Cet arrangement atypique fait figure d'exception au sein de l'opération d'intérêt national et les nouveaux professionnels n'ont pas toujours connaissance de cette protection. L'existence de cette convention est ainsi régulièrement rappelée par les associations locales quand des projets d'expropriation sont envisagés sur les terres concernées : « Ils n'ont pas pu l'exproprier car il y a cette convention qui date du début de la ville nouvelle. C'est la convention Citroën. À chaque fois qu'on la ressort, cela fout la trouille à tout le monde. (...) C'est un arrêté préfectoral. Que je sors à chaque fois »²⁶⁸.

²⁶⁷ Entretien exploitant diversifié touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, mai 2022.

²⁶⁸ Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023.



CESSON info

SUPPLEMENT AU BULLETIN MUNICIPAL

NUMERO 3 - AVRIL 1978

LA FERME DE SAINT-LEU SAUVEE DE L'URBANISATION

En compensation de l'implantation de la Société Citroën sur 55 hectares de terres agricoles à Moissy Cramayel, le Préfet d'Île de France et le Préfet de Seine et Marne se sont engagés le 24 Février 1978 à ne pas urbaniser la ferme exploitée par Monsieur Barlier à CESSON (170 hectares autour de Saint-Leu recouvrant l'ensemble du vallon du Balory). Cette ferme avait été prévue par l'Etablissement Public de la Ville Nouvelle comme support de 3.000 logements formant la Z.A.C. de Balory.

Sont convenus de ce qui suit :

- A - Pour ce qui concerne l'Etat et l'E.P.A.M.S., ainsi que toute personne publique qui se substituerait à lui :
- 1°) De ne pas réaliser, ni permettre la réalisation des opérations d'urbanisation prévues au S.D.A.U. de MELUN-SENAR sur les terres de la ferme dite de Saint-Leu (communes de CESSON et SAVIGNY-LE-TEMPLE) délimitées par un trait rouge sur le plan ci-annexé, qu'il apparait souhaitable de maintenir en tant qu'unité agricole.
 - 2°) De traduire, en concertation avec les collectivités locales ayant compétence en matière d'urbanisme, cet engagement dans les documents d'urbanisme.
 - 3°) De donner à bail rural renouvelable à des exploitants agricoles présentés et agréés par les Organisations Professionnelles Agricoles Départementales réunies à l'initiative du Président de la Chambre d'Agriculture, les terrains d'une superficie d'environ 77 ha acquis en 1977 par l'Etat (Ministère de l'Equipement), situés à MOISSY-CRAMAYEL et délimités par un trait bleu sur le plan ci-annexé.

Figure 99: Extrait du protocole de la convention Citroën concernant la ferme de Saint Leu (Cesson info, 1978, p3)

Les 100 hectares agricoles inscrits dans le plan stratégique et opérationnel (PSO) à Marne-la-Vallée

À Marne-la-Vallée, les services de l'EPA Marne et de l'EPA France ont, de leur côté, récemment dévoilé un projet de valorisation de certains terrains agricoles, destinés initialement à l'urbanisation²⁶⁹. L'aménageur d'État a ainsi identifié, dans son projet stratégique et opérationnel (PSO), 100 hectares de terres agricoles à conserver, dans le but d'y développer d'ici 2025 des projets d'agriculture biologique. Contrairement au cas du PPEANP de Marne-et-Gondoire, ces terres ne constituent pas un territoire agricole structuré. La carte de la figure 100 révèle qu'il s'agit de petits morceaux de parcelles, compris entre cinq et vingt hectares, éclatés au sein du territoire de l'opération d'intérêt national. Parmi eux, on retrouve les zones agricoles des plaines de Bussy dont l'EPA Marne est propriétaire.

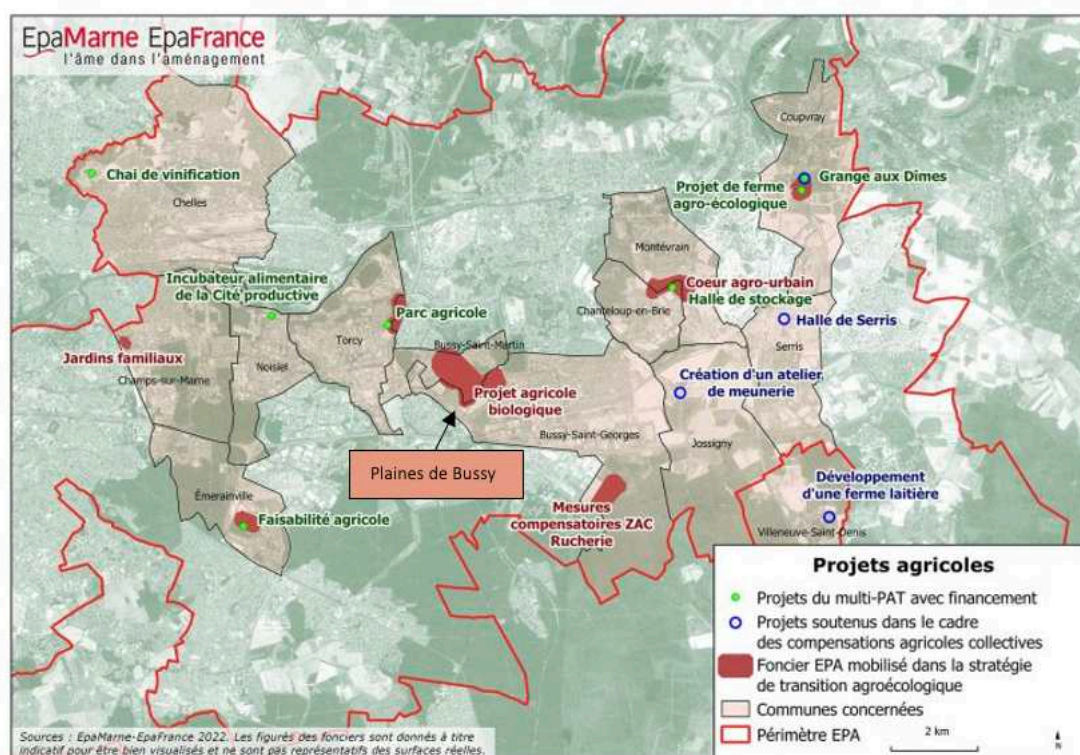


Figure 100: Localisation des projets agricoles (EPA Marne, 2022)

Les projets de valorisation de ces espaces agricoles se distinguent de ceux menés dans le cadre de la politique de Marne-et-Gondoire. Ils ne portent pas tant sur le maintien des fonctionnalités agricoles préexistantes, comme pour le PPEANP, et s'orientent davantage sur le développement de nouvelles pratiques agricoles biologiques et diversifiées en lien avec les nouveaux quartiers urbains : « On en est encore au balbutiement »²⁷⁰ note un membre de la direction départementale des territoires de Seine-et-Marne. Cette orientation stratégique est néanmoins considérée pour les services de l'EPA Marne comme un revirement inattendu de leurs prérogatives. La responsable stratégie et innovation de l'EPA Marne souligne la progression récente de ses orientations en matière de valorisation agricole : « On avance en marchant. Pour moi, il y a un an, on ne savait pas qu'on allait travailler dessus. (...) il y a un an c'était les 100 ha du PSO. Et c'est déjà beaucoup. Mais

²⁶⁹ Entretien Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

²⁷⁰ Entretien Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Chef du service agriculture et développement rural. Septembre 2021.

travailler sur le volet alimentaire par exemple on ne l'avait pas vu venir. »²⁷¹. Au moment des entretiens, la perspective d'une extension du PPEANP ou la mise en place d'un instrument de protection sur ces espaces agricoles n'étaient pas envisagées. La pérennité de ce foncier agricole s'appuie donc pour l'instant sur l'engagement tacite de l'établissement public d'aménagement. En dehors des projets ponctuels du projet stratégique et opérationnel, le positionnement de l'aménageur d'État, tend également à encourager les projets de structuration et de gouvernance des agglomérations, notamment à travers la dynamique du projet alimentaire territorial qui est en construction :

« Le PPEANP, c'est quelque chose sur lequel Marne-et-Gondoire s'appuie beaucoup. Mais notre principe sur ces sujets, c'est que chacune des agglos se mobilise elle-même et maîtrise cet outil elle-même. Je sais que pour eux c'est une démarche centrale. Mais, pour nous, c'est au travers de leurs actions à eux. Et on fait en sorte qu'il y ait des liens qui se fassent entre elles. »²⁷²

Les 100 hectares inscrits au projet stratégique et opérationnel ne sont pas comparables aux 5 830 hectares protégés par le PPEANP de Marne-et-Gondoire ou aux 4 115 hectares de la ZPNAF de Saclay (cf. chap. 7). L'EPA Marne n'a pas été responsabilisé de la même manière sur ces sujets agricoles ce qui influence leurs perspectives d'actions :

« Moi, j'ai le sentiment aujourd'hui que l'on fait autrement. Mais aussi parce que l'on est peut-être moins structurés que Saclay sur ces sujets-là. Peut-être qu'ils se sont saisis de ces sujets agricoles, il y a plus longtemps que nous. Et que du coup, la nécessité d'un outil est apparue plus tôt sur leur OIN et que cela faisait sens. Aujourd'hui, je ne sais pas si on a besoin d'un outil similaire [sur Marne-la-Vallée]. Car on consacre déjà nos 100 hectares du PSO à l'agriculture. Ce n'est pas un outil. Mais c'est tout de même un objectif que l'on se fixe et pour lequel on se donne des moyens. »²⁷³

Actuellement, il existe plusieurs catégories de terrains inscrits dans le plan de valorisation du projet stratégique et opérationnel. La plus grande parcelle d'un seul tenant concerne les terres cultivées en grandes cultures sur la zone des plaines à Bussy-Saint-Martin et Bussy-Saint-Georges (figure 100). Au regard des analyses précédentes, la trajectoire de cette zone révèle ici que c'est moins une démarche volontaire de l'EPA Marne de sauvegarder l'agriculture sur ces parcelles que son impossibilité de mener d'autres types de projets plus rémunérateurs (promotion urbaine, voirie de contournement, enfouissement de déchets inertes) qui a finalement abouti à la pérennisation de l'agriculture dans ce secteur. Les autres lieux identifiés concernent des petits projets d'agriculture urbaine (ferme pédagogique, unité ponctuelle de diversification, mesures de compensations agro-écologiques etc.) comme le projet de ferme urbaine dans l'écoquartier du Cœur-Agro Urbain à Montévrain ou le développement d'une ferme laitière à Villeneuve-Saint-Denis. D'autres parcelles sont aussi pour le moment laissées en friches agricoles en attente de repreneur et font l'objet de fauches pluriannuelles : « L'idée serait de trouver un exploitant qui voudrait bien venir sur cette

²⁷¹ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

²⁷² Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

²⁷³ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

parcelle-là. On est en train de faire des études préalables hydrologiques et de potentiel pédologique. L'idée serait ensuite de travailler avec des partenaires comme la chambre d'agriculture, la SAFER, Ile-de-France Nature et les intercommunalités pour trouver un exploitant. »²⁷⁴. Pour le reste, les dernières parcelles sont généralement des terres cultivées en grande culture conventionnelle où l'EPA Marne souhaiterait, à terme, proposer des baux à clause environnementale²⁷⁵ de long terme pour les exploitants en place, à condition qu'ils acceptent de changer leurs pratiques. Le bail rural à clause environnementale est une forme de bail rural, prévu par la loi d'orientation agricole du 20 janvier 2006, qui vise à garantir des pratiques plus respectueuses de l'environnement sur les parcelles agricoles. « Ce bail permet d'inscrire dans la gestion d'un site une liste limitative de pratiques culturales susceptibles de protéger l'environnement » (Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2016). Leur non-respect peut conduire à sa résiliation. Les services des établissements publics d'aménagement mentionnent ainsi des négociations à l'amiable avec les exploitants (accompagnement et subventions, attente des départs en retraite pour prévoir de nouvelles installations) : « L'idée c'est de ne jamais sortir un agriculteur installé pour un nouveau. Mais plutôt de les accompagner dans des démarches de transition »²⁷⁶. D'autres enquêtés dénoncent au contraire des situations d'ultimatums et des conditions de reconduite de bail qui sont perçues comme une forme d'ingérence de l'aménageur dans la gestion agricole :

« Alors EPA Marne, il y a du dialogue avec le monde agricole. Mais eux, je dirais qu'ils sont un peu plus vicieux. Dans le sens où, ils disent aux agriculteurs qui ont des COP : "Voilà, nous on veut que vous fassiez ça. Sinon vous dégagez. De toutes façons, on a une liste d'attente..." (...) Mais pourquoi, du jour au lendemain, si on a un périmètre de protection, alors on doit faire ce que nous on veut que vous fassiez. C'est-à-dire du bio, écolo, bobo. Parce que c'est vendeur (...) Est-ce que vous pensez que c'est de la compétence de l'EPA de faire ça ? Et bien moi, au nom de la Chambre, je vous dis non. Ce n'est pas acceptable non plus. Tout cela pour vous dire que l'on se retrouve avec des EPA, qui vont, aux delà de leurs prérogatives. Et ils vont vous dire : "Nous, on est propriétaires. Donc on fait ce que l'on veut". Mais ce n'est pas comme cela que cela fonctionne (...) Un propriétaire qui a un locataire, qui est fermier, et bien ce propriétaire ne vient pas ingérer dans la façon de travailler de son locataire. Il ne dit pas : "Tu vas faire du bio ou de la betterave parce que cela me plaît que tu fasses de la betterave." Non, non et non ! »²⁷⁷

Le passage des conventions en occupation précaire à la mise en place, soudaine et impérieuse, de baux à clauses environnementales est donc une source de tensions et d'incompréhension qui est perçue par certains acteurs comme le signe d'un double discours. Plusieurs enquêtés reprochent ainsi aux établissements publics d'aménagement de ne pas être réellement soucieux des besoins de acteurs locaux qui souhaitent le maintien des fonctionnalités des espaces NAF. Pour eux, les aménageurs sont davantage centrés sur des projets de médiatisation, déconnectés des acteurs en place et qui

²⁷⁴ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

²⁷⁵ Il s'agit d'un bail rural aménagé qui intègre des contraintes environnementales (non retournements des prairies, interdiction des produits interdiction de phytosanitaires etc.)

²⁷⁶ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

²⁷⁷ Entretien Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.

reflètent une forme de posture opportuniste qui s'insère dans la médiation croissante de l'agriculture urbaine. Par exemple, si l'on considère les 100 hectares valorisés dans le projet stratégique et opérationnel de l'EPA Marne, ces terrains ne permettent pas de constituer un territoire agricole fonctionnel. Le choix des terres n'a pas été concerté avec les autres acteurs gestionnaires et ces espaces ne présentent pas une masse critique suffisante pour soutenir les filières agricoles locales. Par exemple, sur la ZAC de la Rucherie (figure 97), les terres non expropriées laissées finalement à l'agriculteur sont des terres fortes, de mauvaise qualité : « Et avec la ZAC de la Rucherie, ils vont me laisser les terres le long du bois. C'est gentil. Ce sont les plus mauvaises. Une terre forte, très humide, sur une bande où eux ne peuvent pas construire. Il y a aussi des noisetiers. Mais ils ne savent pas trop ce qu'ils vont en faire. Ils sont vieux. »²⁷⁸.

Les valorisations prévues dans les 100 hectares du projet stratégique et opérationnel sont donc principalement des valorisations foncières ponctuelles, identifiées sur le tard et fruit d'un arbitrage à l'opportunité sur des rebus de l'urbanisation. Le projet de conversion biologique a néanmoins été pris en considération par certains, comme en témoigne un exploitant : « On les a incités, même s'ils y ont été aussi hein. Avec le flic EPA Marne dans le dos. Mais ils y sont allés »²⁷⁹. Les stratégies des exploitants du secteur oscillent en effet entre la démission, plusieurs exploitants cherchent à quitter le territoire pour partir en province, ou la mise en place de stratégies d'adaptation. Les exploitants qui se projettent à moyen ou long terme sur le territoire sont en effet conscients que leur maintien, à proximité des nouvelles zones d'habitat, ne sera viable qu'en diversifiant leurs activités et par une montée en gamme de leurs produits. Parmi les projets de diversification on relève ainsi une cueillette maraîchère, plusieurs casiers ou magasins de producteurs, des labyrinthes de maïs mais aussi une filiale de paysagisme et d'entretien des espaces verts.

Les réflexions sur la valorisation du foncier agricole au sein du périmètre de l'opération d'intérêt national semblent donc permettre, in fine, une réorientation des exploitations vers de nouvelles pratiques. Les gestionnaires des espaces NAF soulignent pourtant que la logique de rentabilisation et la temporalité saccadée des établissements publics d'aménagement limitent souvent la mise en place d'un cheminement de co-construction avec les acteurs : « Il ne faut pas des rustines, mais des visions d'ensemble pour assurer une cohérence globale »²⁸⁰ affirme un membre des services de Marne-et-Gondoire. La compréhension globale des enjeux de maintien des fonctionnalités des espaces agricoles n'est souvent pas priorisée par rapport aux effets d'image et de marketing. Ces situations révèlent notamment la confrontation de deux types de temporalité avec d'une part, l'empressement des aménageurs face au besoin de bénéficier rapidement d'une publicité positive et qui est renforcée par l'influence de la vision chronologique fragmentée des appels à projet. Et, d'autre part, une vision de temps long nécessaire aux acteurs pour tisser des relations de confiance, identifier des projets de coopération et pour aboutir à des évolutions des pratiques. Pour les gestionnaires des espaces NAF, les revendications des établissements publics d'aménagement ne tiennent souvent pas compte des contraintes des exploitants et leur attribuent notamment la responsabilité de résoudre les problèmes résultant de la proximité des espaces agricoles avec les espaces urbains. Les acteurs font également mention d'un mode d'interaction de l'aménageur d'État qui privilégie le cas par cas et en huis clos avec chacun des exploitants, au détriment de la mise en place d'une stratégie concertée

²⁷⁸ Entretien exploitant céréalier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022.

²⁷⁹ Entretien exploitant céréalier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022.

²⁸⁰ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021

collectivement : « C'est une armée mexicaine dans les EPA »²⁸¹. Les établissements publics d'aménagement échangent ainsi avec les exploitants comme s'ils étaient des chargés de projet qui répondraient à un appel à manifestation d'intérêt, faisant planer la menace de la concurrence et du remplacement quand leurs conditions sont remises en question ou que leurs interlocuteurs feraient preuve de mauvaise volonté. Ces négociations sont souvent perçues par les exploitants comme des interactions brusques, intransigeantes et imposées, réalisées par des émissaires de l'aménageur d'État qui s'adressent à eux directement et de manière isolée. Le revirement des établissements sur la valorisation des espaces agricoles au sein des opérations d'intérêt national, précipité par l'évolution législative, s'insère donc dans un climat de défiance qui ne permet pas, pour le moment, de véritablement co-construire un projet global avec les acteurs pour penser des adaptations en fonction des caractéristiques locales : « Il y a un peu de défiance quand même. (rires) Ce n'est pas la guerre froide mais quand même ! »²⁸² souligne le président d'une association à Sénart proche des exploitants.

Ce manque de compréhension mutuelle est pointé par de nombreux acteurs comme une perspective de progression pour l'avenir, comme le souligne un exploitant :

« Ce qui est intéressant, c'est que moi, là, c'est ma vision. Mais il faut avoir une vision objective. Car moi, l'EPA je ne connais pas toutes leurs problématiques de l'aménagement de l'État. Et il faudrait voir sur quels éléments on pourrait améliorer les choses. Il faut dépasser le clivage entre les paysans un peu bourrus, qui vont être un peu opposés à tout, et les urbanistes. Il faut voir quel est l'intérêt de la société en général. C'est ça qui doit primer. Et de voir les intérêts de chacun avec objectivité. »²⁸³

Les initiatives prises par les établissements publics d'aménagement d'ancienne génération en matière de gestion des espaces NAF s'accompagnent pour le moment souvent d'une forme de lassitude des acteurs locaux. Ces derniers mentionnent notamment des maladresses dans le montage de projet ex-nihilo de diversification ou d'installation, sans concertation.

6.1.3. Le manque d'avancées concrètes des compensations agricoles collectives

En théorie, les compensations agricoles collectives, prévues par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (LAAAF) et mises en place par décret en 2016, permettent de donner une reconnaissance aux espaces agricoles dans les projets d'aménagement. En réalité, elles cristallisent le décalage entre l'objectif annoncé par la réglementation, qui souhaite soutenir les exploitants locaux impactés, et sa faible concrétisation sur le terrain. Les retombées pour le territoire sont en effet réduites car, dans la majorité des cas, l'enveloppe dédiée aux compensations est reversée dans un fond plus global, faute de projets correspondant aux critères d'application de la réglementation. Si l'on reprend la législation, les aménageurs ont désormais le devoir de compenser les atteintes faites au foncier agricole, au même titre que pour les espaces naturels et forestiers (cf.

²⁸¹ Entretien Président Association de Défense des intérêts des riverains des zones d'activités de Sénart et Environs (ADIR). Sénart. Janvier 2023.

²⁸² Entretien exploitant diversifié touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, mai 2022

²⁸³ Entretien exploitant diversifié touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, mai 2022.

chap. 4). Pour les opérations d'intérêt national d'ancienne génération, on observe toutefois un effet de seuil. La plupart des projets à venir ou actuellement en chantier ont été signés avant la mise en place de cette nouvelle réglementation et les espaces agricoles expropriés ne sont donc pas éligibles à ces compensations. Par ailleurs, le montant des compensations est aussi évalué en fonction du potentiel agricole antérieur estimé au moment du dépôt du projet. Pour les opérations d'intérêt national d'ancienne génération, l'héritage de la déstructuration des filières agricoles minimise donc le montant des compensations²⁸⁴.

De leur côté, les aménageurs rencontrent de nombreuses difficultés pour trouver des projets éligibles aux fonds dédiés aux compensations agricoles collectives. Le cadre d'application réglementaire de ces compensations impliquent en effet que les mesures proposées doivent d'une part, bénéficier à plusieurs acteurs d'un même territoire et, d'autre part avoir de retombées qui permettent de soutenir les filières locales qui ont pu être touchées par le projet urbain. Ces différentes conditions sont difficiles à rassembler dans les territoires qui disposent d'un foncier agricole émietté et où les exploitations ont des stratégies de productions relativement différentes. L'achat et le partage de matériels en commun, qui sont souvent proposés par les aménageurs, impliquent d'avoir sur le territoire des exploitations qui ont les mêmes objectifs de production et des exploitants qui sont enclins à travailler ensemble. Ces dynamiques collectives ne sont pas forcément présentes à Marne-la-Vallée et Sénart, où les exploitations ont traditionnellement des stratégies de développement individuelles. Ces projets de partage collectifs ne prennent également pas en compte les enjeux de concurrence entre les exploitations, qui ont beaucoup plus intérêt à être complémentaires les unes avec les autres qu'à multiplier des offres de productions similaires. Dans les territoires périurbains, où le foncier agricole se fait rare, la stratégie des exploitants s'oriente en effet davantage vers la distinction que vers l'adoption de pratiques similaires. Les exploitants sont ainsi plus favorables aux échanges et aux partages d'expérience avec des exploitations qui ne sont pas en proximité directe. Dans les différentes opérations d'intérêt national, les fermes qui proposent de la cueillette (cueillette de Viltain à Saclay, du Plessis à Val d'Europe, de Servigny à Sénart) se connaissent ainsi via le réseau des Chapeaux de Paille²⁸⁵.

Les exploitants soulignent également que les fonds des compensations agricoles sont souvent utilisés par les établissements publics d'aménagement pour financer des études préalables, notamment pour des projets d'implantation de nouveaux exploitants maraichers extérieurs au territoire :

« Si je suis mauvaise langue, je dirai qu'il y a la moitié de cette enveloppe de compensation qui est dépensée en étude pour savoir qu'est-ce que l'on va faire de cette enveloppe ! (...) La seule chose que l'on peut faire ce sont des légumes sur des petites surfaces. Mais cela implique souvent des ventes directes, qui impliquent de la concurrence avec ce qui est déjà en place. Donc bon, ce n'est pas

²⁸⁴ Entretien Secrétaire générale et trésorière de Association Agri Développement Île-de-France. Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.

²⁸⁵ « Aujourd'hui, le groupement Chapeau de Paille compte 36 cueillettes : 10 en Ile-de-France et 26 en province. Le groupement accueille des arboriculteurs et des maraichers candidats à la création d'espaces ouverts à la récolte par le consommateur avec un cahier des charges précis imposant notamment la proposition de fleurs, de fruits et de légumes sur chaque site, le développement d'une agriculture sobre et respectueuse de l'environnement. » (Chapeau de Paille, 2023)

évident. Souvent ceux qui récupèrent l'argent, ce sont les agglomérations ou les chambres pour faire des études. »²⁸⁶

Dans la plupart des cas, l'enveloppe des compensations agricoles collectives est en effet utilisée pour finalement financer des études sur le territoire. Cette tendance est critiquée par les exploitants comme une forme de récupération des compensations pour rémunérer des études portées par les aménageurs. Les négociations autour de ces compensations agricoles révèlent la confrontation entre des postures et des cultures professionnelles différentes. Le profil des exploitants (âge, type de production, ancienneté sur le territoire, reconversion professionnelle etc.) influence énormément le positionnement des acteurs. Certains parviennent ainsi à « traiter avec l'EPA »²⁸⁷ quand d'autres se sentent incompris et s'en détournent. Le format des échanges avec les aménageurs et les techniciens est également critiqué par les acteurs du monde agricole : « Ça fait peur des gens comme cela, qui parlent d'agriculture mais qui n'y connaissent rien. Les gens qui parlent de choses qui n'y connaissent rien c'est de l'ultracrédiparianisme²⁸⁸. » souligne une membre de la chambre d'agriculture d'Ile-de-France²⁸⁹ Les réunions sont également souvent organisées en journée et s'accumulent sans forcément aboutir à une prise de décisions concrètes. Surnommé, syndrome des « réunionites »²⁹⁰, ces modalités n'offrent pas un cadre d'échanges propice pour les acteurs du monde agricole:

« Maintenant dans ces instances, il y a du monde. Donc les agriculteurs ont peur d'aller dans ces instances. Ils sont peu nombreux. Et les agriculteurs, ce n'est pas forcément leur métier de savoir parler. Parfois, ils sont face à des associations, qui peuvent être assez virulentes, qui savent s'exprimer et sont très engagées. Et c'est dur de discuter. (...) Donc ces instances ce n'est pas facile pour les agriculteurs. Car il faut être armé, il faut connaître ces dossiers, il faut connaître son métier mais aussi l'autre côté. Il y a de gens qui ont du temps pour aller dans ses associations. Mais les agriculteurs souvent manquent de temps donc ce n'est pas facile d'être représenté. Les réunions sur le PAT par exemple étaient de 14h à 16h. Donc... (soupir) il faut être là. Et pour beaucoup d'agents communaux qui sont là, cela fait partie de leur travail. Mais moi, c'est en plus de mon travail. Et je ne suis pas indemnisé pour y aller. »²⁹¹

Face aux difficultés des acteurs à réunir l'ensemble des conditions de mise en œuvre des compensations agricoles collectives, les démarches aboutissent souvent à un reversement des compensations dans un fond régional. Dans ce cas, le montant des compensations n'est donc pas valorisé sur le territoire initialement concerné.

²⁸⁶ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

²⁸⁷ Entretien exploitant diversifié touché par des expropriations de l'OIN. Sénart, mai 2022.

²⁸⁸ L'ultracrédiparianisme désigne le fait s'exprimer en dehors de son domaine de compétences, en donnant son avis sur un sujet pour lequel on n'a pas ou trop peu de compétences légitimes ou avérées

²⁸⁹ Entretien Secrétaire générale et trésorière de Association Agri Développement Île-de-France. Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.

²⁹⁰ Expression péjorative pour désigner la manie d'organiser des réunions de travail, souvent inutiles.

²⁹¹ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

6.2. Des actes manqués et des opportunités qui ne sont pas toujours saisies

Même si la place des espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national fait récemment l'objet de plusieurs évolutions, le potentiel d'intégration au sein des projets des établissements publics d'aménagement demeure souvent sous employé. Dans une certaine mesure, la valorisation médiatique des espaces NAF et la mise à l'agenda politique d'actions les concernant a pu impulser de nouvelles prérogatives des établissements publics d'aménagement. Mais sur le terrain, la concrétisation de cette intégration demeure imparfaite et décevante pour les gestionnaires.

6.2.1. Une mise en scène déconnectée de la réalité de terrain

Des projets agricoles ex-nihilo qui ne sont pas intégrés en amont des projets

À Marne-la-Vallée et à Sénart, les exploitants sont nombreux à faire mention de retards et de plusieurs échecs dans le montage de projets agricoles ex-nihilo, portés par les équipes des établissements publics d'aménagement ou par des porteurs de projets extérieurs au territoire. En cause, le manque de dialogue avec les exploitants, l'absence d'anticipation dans la façon d'intégrer les espaces agricoles au sein des aménagements et la mise en scène d'une agriculture urbaine répondant davantage aux enjeux récréatifs et paysagers qu'aux contraintes de l'activité productive. À Sénart, un exploitant exprime ainsi la frustration générée par le manque d'un dialogue construit en amont avec les aménageurs. Pour lui, ce manque de considération des savoirs locaux des exploitants et l'absence de fluidité des échanges avec l'EPA Sénart limite les réflexions sur le potentiel d'intégration des espaces NAF :

« À un moment, ils se sont finalement retrouvés avec des hectares dont ils ne savaient pas quoi faire. [...] Eh bien, ils ont replanté des arbres. [...] Et c'est là que je trouve cela dommage. Car ils me l'auraient dit avant, je leur pondais un projet sans problème. Local, diversifié, en récupérant peut être le chauffage, s'il y avait un excès de chaleur. Mais arriver en queue de peloton, c'est irrattrapable. C'est là où je suis énervé. Car ils ont les moyens mais ils ne portent pas l'ambition politique. On ne peut jamais rentrer dans leurs projets. C'est une boîte noire. Et ils vont me dire que ce ne sont pas mes affaires. »²⁹².

Ce manque d'échanges, auquel s'ajoute une mauvaise connaissance des caractéristiques du territoire, aboutit souvent à des prises d'initiative déconnectées du terrain qui conduisent les acteurs dans des impasses. Les interstices de l'urbanisation sont ainsi souvent pensés comme des résidus, qu'il faudrait valoriser a posteriori, une fois que le projet est signé, voire déjà en chantier. Alors qu'une prise en compte en amont de la planification permettrait de mieux interroger les synergies possibles entre les espaces agricoles et les projets d'aménagement : « Une fois que le projet est fait de toute façon, c'est mort ».²⁹³ Sur le territoire de Sénart, Ile-de-France Nature a ainsi lancé un appel à projet pour favoriser un projet d'installation d'agriculture biologique sur une parcelle cultivée par un exploitant en grands cultures conventionnelle. Pour les acteurs locaux, les caractéristiques du cahier des charges

²⁹² Entretien Exploitant Maraicher touché par des expropriations de l'OIN. Sénart, avril 2022.

²⁹³ Entretien Exploitant Maraicher touché par des expropriations de l'OIN. Sénart, avril 2022.

du projet sont néanmoins irréalistes par rapport aux conditions des sols qui sont de mauvaises qualités.

« Et l'agriculteur en place, que je connais bien, m'a dit : "On ne peut pas faire de l'agri bio sur un truc comme cela. Il y a de la caillasse partout. Ce n'est pas fait pour ça." Donc on ne va pas planter un poireau ou une carotte dans un terrain comme cela. C'est de la terre à betteraves, de mauvaise qualité. Donc on fait ce qu'on peut. (...) Si on ne va pas voir les gens qui sont là depuis des années, dont les parents exploitaient déjà ces terres et qui savent ce qui se passe. Ils savent que ce terrain à partir de juin il n'y a pas d'eau. Ils savent ce qu'il faut mettre. Et si on ne leur cause pas, ils ne vont pas le dire. »²⁹⁴

Le maintien de l'agriculture au sein des opérations d'intérêt national est souvent conditionné à l'adoption de certaines pratiques en faveur de la transition agroécologie. Les différences de positionnement des acteurs vis-à-vis de la conversion biologique ou du développement de projets de diversification reflètent généralement les arguments du débat global sur ces sujets (cf. chap. 1). Les échanges avec les enquêtés soulignent néanmoins que ce n'est pas tant la finalité de l'évolution de la gestion des espaces agricoles qui est critiquée, mais davantage les modalités d'accompagnement de cette transition et la manière qu'ont les établissements publics d'aménagement de les aborder frontalement avec les acteurs en place. Comme souligné précédemment, les projets sont mis à l'agenda du jour au lendemain et sont davantage pensés en fonction du potentiel publicitaire favorisant une image valorisante dont les établissements pourraient bénéficier :

« Les financements sont souvent là pour faire des études, mettre en place des projets collectifs. Donc il y a beaucoup d'argent qui est dépensé en études, par des cabinets de conseil et tout ça. Mais quand il faut passer à la réalisation cela débouche sur des petites choses, des petits projets d'images. C'est-à-dire que l'on va faire un jardin pédagogique. On va faire un food truck avec des animations pour sensibiliser à l'alimentation locale. Ce genre de choses. Tandis que les acteurs productifs du territoire, eux, sont en train de partir. »²⁹⁵

Pour certains enquêtés, les projets en faveur des espaces NAF se limitent donc souvent à une mise en scène, utilisée comme vitrine pour cacher l'inertie des pratiques d'aménagement et certaines de leurs dérives. « Ce qu'ils veulent ? Une agriculture du petit maraîcher qui vit dans une yourte »²⁹⁶. Pour les exploitants, les projets mis en place par les aménageurs seraient davantage motivés par des effets d'affichage dont le but est d'améliorer l'image de l'urbanisation voire de la cautionner. Ces projets ne répondent pas toujours aux besoins identifiés par les gestionnaires des NAF pour maintenir leurs fonctionnalités :

« Sur le territoire de l'Établissement Public d'Aménagement, les agriculteurs sont une espèce en voie de disparition. Et bientôt, ce sera trop tard. Il n'y en aura

²⁹⁴ Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023.

²⁹⁵ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

²⁹⁶ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022.

plus ! Pourtant, comme “c’est joli notre ferme”, ils se servent allégrement de nous dans leur communication comme espaces verts. »²⁹⁷

L’exploitation en cueillette de cet agriculteur se situe à quelques centaines de mètres de l’un des plus grands chantiers de Marne-la-Vallée. Plus globalement, l’analyse des différents terrains révèle que les projets sont souvent tournés vers la valorisation de fonctions récréative, sociale ou paysagère. Plusieurs acteurs font ainsi mention d’initiatives déconnectées et qui manque de pragmatisme. Un exploitant témoigne notamment d’un projet de mise en place de chemins de promenade au milieu des terrains cultivés :

« Ils voulaient couper les parcelles agricoles avec des chemins pour que les gens puissent se balader. Ah bah oui. Ce serait quand même mieux. Mais on leur a dit : “Et nous, l’outil de travail comment cela se passe ?”. Ouais, mais bon, il faut vous adapter. (...) J’ai une exploitation en circuit court en cueillette et on veut faire passer un chemin communal qui pour le moment n’existe pas, et qui n’a pas de vocation. Mais on veut le faire passer au milieu de l’exploitation. Bon. Donc entre guillemets, je vais être obligé de réduire mon exploitation. Car sinon les gens ils cueillent et partent par le chemin sans passer par la caisse. »²⁹⁸

Cette approche semble faire écho au débat ancien entre les mouvements de conservation et de préservation anglo-saxons (Depraz, 2013). Mise en place d’une zone humide sur un terrain sec, passage d’un chemin pédestre au milieu d’une cueillette, plantation d’arbres sur des terres agricoles expropriées, ces différentes remontées de terrain révèlent que les stratégies observées dans les opérations d’intérêt national viseraient à conserver des espaces agricoles pour répondre aux besoins des projets plus que pour préserver leurs fonctionnalités préexistantes. Le primat de la conservation sur la préservation interroge dès lors l’efficacité des mesures de protection. Pour les acteurs gestionnaires, l’objectif des établissements publics d’aménagement n’est pas de maintenir l’agriculture et de soutenir les acteurs en place mais d’intégrer des projets d’agriculture urbaine, quitte à auditionner des porteurs de projets extérieurs au territoire. Un exploitant témoigne :

« Et l’EPA Sénart commence à nous dire, on installera qui on veut, comme on veut et avec ce que l’on veut et puis voilà. Vous allez voir deux gars que vous ne connaissez ni d’Ève ni d’Adam qui vont avoir les trucs trois quart payés. Et puis cela va faire un petit machin bio improductif. Je ne dis pas que le bio, ce n’est pas bien. Moi, je vais faire un distributeur où l’on va vendre du bio. Je dis juste qu’à un moment ce n’est pas un gars que l’on finance pour faire une belle pub. Car là en gros c’est le premier gars qui lève la main et on lui file tout. »²⁹⁹

Malgré les initiatives, il existerait donc un potentiel d’intégration des espaces agricole sous-exploité au sein des projets. La trajectoire du projet de cœur d’agro-urbain urbain de Montévrain est à ce titre éclairante.

²⁹⁷ Entretien Exploitant diversifié avec projet d’extension en lien avec l’EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022.

²⁹⁸ Entretien exploitant diversifié touché par des expropriations de l’OIN. Marne-la-Vallée, mai 2022

²⁹⁹ Entretien exploitant diversifié touché par des expropriations de l’OIN. Sénart, mai 2022

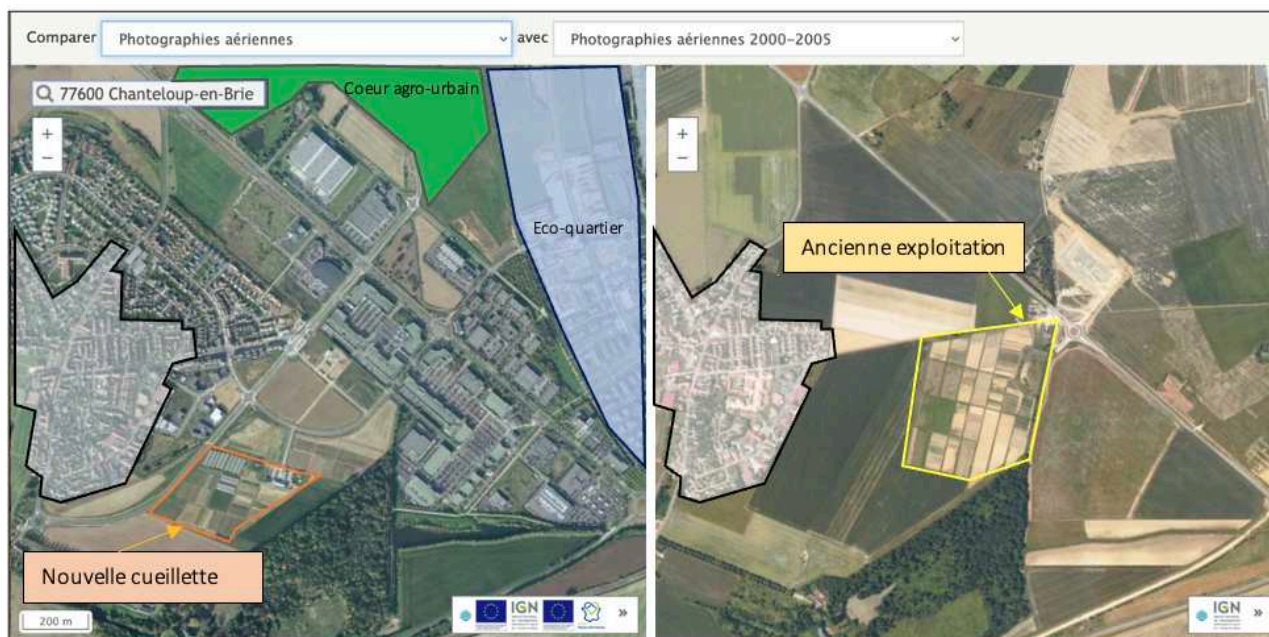


Figure 101 : Évolution de l'activité maraîchère sur la commune de Chanteloup-en-Brie à Val d'Europe (Géoportail, consulté en juillet 2023)

Dans les années 2000, il existait une exploitation maraîchère, qui proposait des activités de cueillette, à la frontière des communes de Montévrain et de Chanteloup-en-Brie (en jaune dans la figure 101). Le projet de la zone d'activités du Clos du Chêne a ensuite entraîné l'expropriation du propriétaire et la disparition de la ferme. Quelques années plus tard, suite à des remembrements et des rachats de terres, un nouvel exploitant a réinstallé une activité de maraîchage, plus au sud de la zone d'activités, avec une partie en cueillette et un magasin de producteurs (en orange dans la figure 101). Au nord de la zone d'activité du Clos du Chêne, la progression de l'urbanisation s'articule autour d'un éco-quartier (en bleu dans la figure 101) dans lequel l'EPA Marne développe le projet d'un cœur agro-urbain (en vert dans la figure 101). Ce projet agricole s'inscrit dans la valorisation des 100 hectares agricoles identifiés par l'aménageur d'État et prévoit une halle de vente de produits de maraîchage, cultivés en agriculture biologique (encadré 21).

Encadré 21: Présentation du projet de cœur agro-urbain (Monographie des cas d'utilisation ISO/AFNOR 37101 – Étude de cas n°2 : Cœur agro-urbain, Epa Marne, Éco cités)

Le cœur agro-urbain est un projet d'agriculture urbaine en maraîchage biologique s'inscrivant dans un projet d'éco-quartier à proximité du pôle gare de Montévrain, en périphérie Est de la région parisienne. Il s'agit précisément d'installer sur une vingtaine d'hectares du projet global (de 153 hectares) deux à trois porteurs de projets d'agriculture urbaine. Les études pré-opérationnelles ont été lancées en 2012, en vue d'un amorçage des projets et de la signature de baux ruraux environnementaux en 2019, pour une durée de 18 ans. L'année 2018 est celle du conventionnement avec les maraîchers, au travers d'une co-construction du projet agricole avec les porteurs de projets et d'un dialogue rapproché avec l'EPA Marne, les collectivités et la chambre départementale d'agriculture. Des ateliers de concertation ont lieu mensuellement, et permettent la mise en adéquation progressive des projets agricoles et du programme d'aménagement de l'éco-quartier.

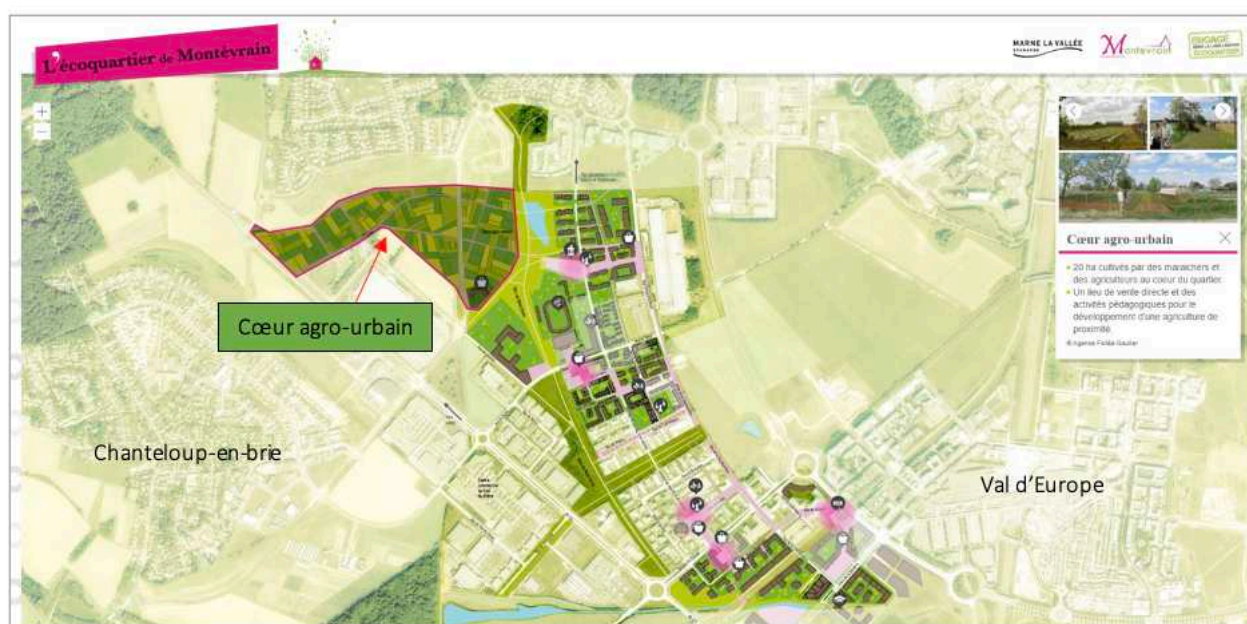


Figure 102: Plan de situation de l'écoquartier et du Cœur Agro-urbain (Agence Folléa-Gautier, consulté en décembre 2023)

Pour le montage du projet de l'éco-quartier (figure 102), l'EPA Marne a lancé en 2017 un appel d'offres pour chercher des exploitants qui accepteraient d'installer une activité de production maraîchère sur la parcelle de vingt hectares du cœur agro-urbain, située non loin des quartiers de la gare RER A du Val d'Europe. L'exploitation diversifiée déjà en place sur Chanteloup (en orange dans la figure 101) avait été finaliste de l'appel à manifestation d'intérêt, sans pour autant être retenue. D'autres porteurs de projets, extérieurs au territoire, avaient finalement été retenus en proposant des projets moins contraignants et de plus petite taille :

« On n'a pas été retenu. Parce que l'on était entre guillemets "trop gros" et pas dans la mouvance du "petit maraîcher" qui a tendance à être favorisé par les décisions. Car ce qui fait envie, et ce que les gens veulent, ce sont des petits maraîchers qui font un ou deux hectares (...) Moi, je savais ce que je voulais. Et j'ai dit clairement ce que je voulais. J'ai demandé à avoir le droit de construire des bâtiments. Et on m'avait dit non. J'ai dit que je n'employais pas des salariés pour travailler dans de mauvaises conditions. Et ce sont les autres, qui n'avaient pas de moyens qui ont été sélectionnés. Ils n'avaient pas demandé de bâtiments. Mais ils sont finalement partis. »³⁰⁰

Finalement, la fragilité des porteurs de projet initialement retenus et l'absence de modèle économique viable ont entraîné plusieurs installations successives qui ne se sont pas pérennisées dans le temps. En 2021, l'EPA Marne est donc finalement revenu vers l'exploitant, déjà implanté sur le territoire, qui a accepté de signer un contrat de bail de dix-huit ans sur une partie du cœur agro-urbain et de financer les machines nécessaires à la conversion en biologique : « En tout, il y a trois personnes avant nous qui ont jeté l'éponge. Pour vous dire aussi qu'ils ne sont pas revenus nous voir dès l'échec du premier projet. (...) Tout le monde a jeté l'éponge. Et maintenant, ils sont revenus nous voir en disant qu'ils avaient besoin de quelque chose qui marche. »³⁰¹. Pour l'exploitant, le contrat passé avec l'établissement public est une occasion de tester les contraintes de l'agriculture biologique sur une petite parcelle de cinq hectares³⁰². L'EPA Marne, de son côté, s'est engagé dans le projet de construction de bâtiments agricoles dont il reste propriétaire. Cette fois-ci, des réunions ont été organisées pour que les exploitants puissent adapter les plans du projet à leurs besoins : « Ce n'est pas leur métier de construire des bâtiments agricoles. Après on a fait des réunions avec eux pour remodeler le permis. Car avant, on ne pouvait pas rentrer un tracteur dans leur bâtiment »³⁰³. Ces discussions ont également permis à l'exploitant d'initier les prémices d'une négociation pour envisager des évolutions au niveau de son exploitation. L'EPA Marne est en effet propriétaire de plusieurs parcelles agricoles, en lisière de la cueillette, qui sont actuellement cultivées en convention d'occupation précaire. Dans ce quartier de Chanteloup, trois hectares ne seront finalement pas urbanisés et devraient être remis en zonage agricole dans le cadre du plan stratégique et opérationnel. Le but de l'exploitation serait d'obtenir auprès de l'aménageur d'État le droit de récupérer les parcelles agricoles mais aussi de laisser 5 000 m² à vocation commerciale pour pouvoir y installer un restaurant ou une unité de transformation des produits de sa cueillette. Ce projet s'insérerait dans la ligne des orientations d'agriculture nourricière de l'établissement public. Mais, pour l'exploitant,

³⁰⁰ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

³⁰¹ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

³⁰² Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

³⁰³ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

L'investissement dans de tels bâtiments et infrastructures est conditionné par l'acquisition des terres :

« Les métiers agricoles cela reste des métiers à investissements lourds. Sur le cœur-agro urbain de Montévrain, je n'investis pas sur le foncier. Donc cela ne me dérange pas d'être locataire. Mais là, je ne vais pas créer des outils, des bâtiments et des hangars de stockage sur des terres où je n'ai pas de visibilité. Sur Montévrain cela ne me dérange pas du tout car c'est l'EPA qui construit. Donc pendant 18 ans, je vais rentabiliser mes outils de production. Mais comme je n'ai pas de foncier immobilier à amortir, cela ne me dérange pas. Mais construire de l'immobilier sur un terrain où l'on n'est pas propriétaire par contre... »³⁰⁴

L'exemple du cœur agro-urbain de Montévrain révèle donc plusieurs éléments. Tout d'abord, la réussite d'un projet est favorisée par les échanges avec les acteurs locaux. Ces interactions permettent de mettre à profit leurs connaissances du territoire et de bénéficier d'une structure qui y est déjà implantée, ce qui permet d'insérer le projet dans une dynamique de développement préexistante : « Ils ont essuyé plusieurs échecs ces dix dernières années avec la réalisation de projets agricoles. Donc maintenant, ils sont un peu plus à l'écoute et un peu plus attentif à ce qui marche et ce qui ne marche pas. Voilà. »³⁰⁵. Cet exemple révèle également une situation assez inédite sur le territoire de l'opération d'intérêt national de négociations voire de coopération entre l'aménageur public et un exploitant agricole. Le projet agro-urbain a en effet été lauréat du programme d'investissements d'avenir PIA 4 dans la zone du Clos du Chêne (cf. chap. 5). L'association des aménageurs et de l'exploitant a d'ailleurs été valorisée dans la candidature :

Exploitant : « Alors là, pour le coup, c'est plus l'EPA qui est venu nous solliciter. Car on leur rapporte des points verts.

Doctorante : Et à vous, ce PIA 4 va vous apporter quoi en plus ?

Exploitant : J'en sais rien pour le moment (rires). Moi, entre guillemets, les EPA sont très exigeants. Donc là, si on veut construire un restaurant, je sais qu'ils sont très exigeants au niveau environnemental, pour les cabinets d'étude etc. (...) Moi je n'ai pas des millions pour des projets qui sont en partie du vent. Donc je leur dis que s'ils veulent tout ça ou améliorer le côté vert de leur projet et s'ils participent au financement alors très bien. »³⁰⁶

Pour les exploitants, le cahier des charges des projets d'aménagement est souvent lourd et déconnecté de certaines réalités de terrains.

Exploitant : « Par exemple ici pour faire un restaurant agricole. Tout est dans l'air du temps, mais on me dit que mon projet n'est pas assez vert, qu'il faut des nids à hirondelles, que moi, en tant qu'agriculteur, il faut que je prenne un paysagiste. Alors que le travail végétal c'est un peu mon métier. Donc prendre un cabinet qui va me prendre 20 000 euros pour faire une étude paysagiste ou une étude de sol. Cela me fait mal au cœur. (...) Car d'un côté cela dit que votre

³⁰⁴ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

³⁰⁵ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

³⁰⁶ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

dossier il n'est pas crédible s'il n'y a pas de paysagiste. Mais après on voit qu'eux qu'ils plantent des arbres en plein mois de juillet et qu'il faut les replanter ensuite car ils ne les ont pas arrosés. Bon. Voilà. (...)

Doctorante : Le PIA 4 pourrait donc vous aider à financer certaines études ?

Exploitant : Les études sur les panneaux solaires ou comment collecter les eaux pluviales. Ce genre de choses. Et puis, je donne mon côté vert. Je le passe entre guillemets un peu à EPA Marne. Mais, en échange, j'attends en retour qu'ils soient par exemple d'accord pour me vendre ce bout de terrain. Car ce sont eux qui sont décideurs en tant que propriétaire du terrain. »³⁰⁷

Cette configuration révèle également l'importance de la stabilité du foncier dans les démarches de diversification ou de changements de pratiques agricoles. Alors que, dans certains cas, les exploitants ne souhaitent pas racheter les terres agricoles qu'ils exploitent, l'engagement financier dans de nouvelles structures est plus encourageante si les exploitants ont l'occasion d'être propriétaires et peuvent avoir une certaine marge de manœuvre sur la configuration de leurs exploitations. Actuellement, le manque de logement accessibles pour les salariés agricoles est un élément limitant pour le développement de production plus diversifiées demandeuses de main d'œuvre.

6.2.2. La valorisation des anciennes exploitations agricoles : l'acte manqué du domaine du Génitoy à Bussy-Saint-Georges

Au sein des opérations d'intérêt national, l'expropriation des terres agricoles soulève la question du devenir des bâtiments. Plusieurs exploitations ont ainsi été abandonnées à Marne-la-Vallée et l'arrêt de leur activité pose la question des conditions de l'entretien ou de la reconversion du bâti à long terme. On observe plusieurs cas de figure sur le territoire. Quand les bâtiments des exploitations sont insérés dans le nouveau tissu urbain, certaines fermes ont pu être réhabilitées ou rénovées. C'est le cas du centre culturel de la ferme Sainte-Geneviève et de la maison des associations dans la Ferme Goudailler à Magny-le-Hongre ou encore de l'opération immobilière de la Jonchère à Bussy-Saint-Georges (figure 103). La ferme de la Jonchère se situe à proximité du quartier résidentiel des Cents Arpents et fait l'objet d'un projet de promotion immobilière.

Pour les exploitations excentrées des zones urbaines, les projets de reconversion sont plus difficiles. Dans les documents de planification, ces exploitations ont en effet souvent vocation à demeurer en zonage agricole, alors même que la réduction de leurs surfaces cultivées limite les projets de développement agricole. C'est notamment le cas pour la ferme de Maulny, située au sud de l'autoroute A4, à proximité du futur chantier de la ZAC de la Rucherie (figure 104). Pour l'exploitant, le maintien en zonage agricole restreint les projets de reconversion et l'expropriation des terres agricoles remet en cause la pérennité de son activité.

³⁰⁷ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022



Figure 103: Localisation de la ferme de la Jonchère à Bussy-Saint-Georges (Plans, 2021)

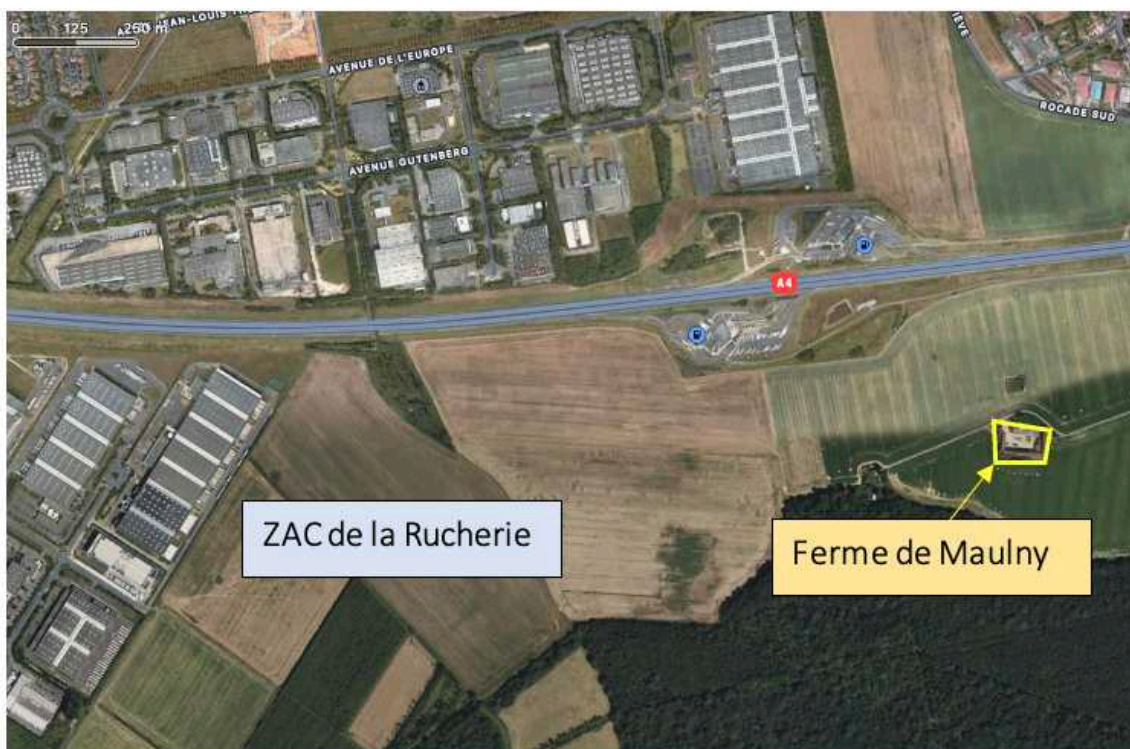


Figure 104: Localisation de la ferme de Maulny au sud de l'autoroute A4 à Bussy-Saint-Georges (Plans, 2021)

« On a aucun droit sur les bâtiments. Demain, si je veux transformer les bâtiments pour en faire autre chose. Et bien on me dit non. C'est agricole. Et je dis : "Mais quand il n'y aura plus de terres. Ce sera toujours zoné en agricole ?" Bah oui. Mais bon, c'est vrai que les bâtiments cela ne les intéresse pas franchement EPA Marne (rires). Eux, c'est plus le foncier non bâti. Mais je leur ai dit que si demain cela devenait un tas de ruines, il faudra aussi gérer. Et on commence à en voir des fermes qui tombent parce que les gens n'ont plus les moyens d'entretenir des trucs pareils. »³⁰⁸

Dans le secteur du Val de Bussy, le paysage est également marqué par un espace de friche avec les ruines de l'ancienne exploitation agricole du Génitoy (figure 105). La trajectoire de cet espace est révélatrice d'un acte manqué quant au maintien et à la valorisation des exploitations agricoles de l'opération d'intérêt national. Le domaine agricole, encore en activité dans les années 1990 (figure 106), et aujourd'hui en ruine (figure 107).

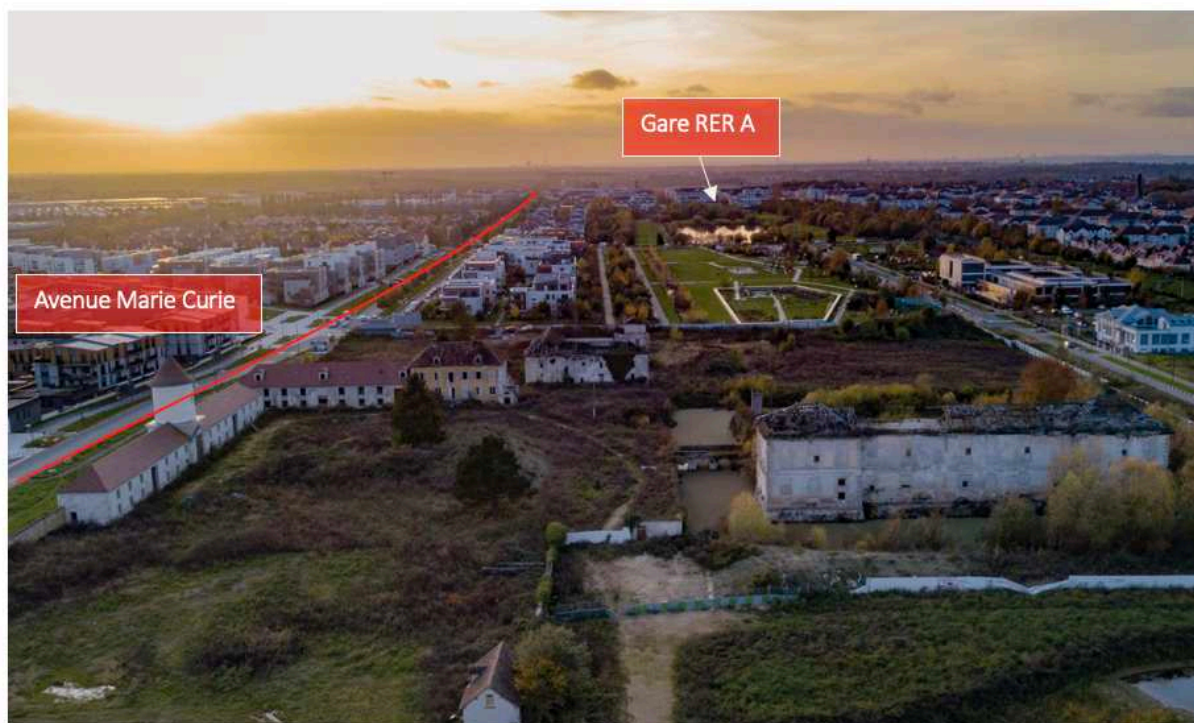


Figure 105: Vue aérienne sur les ruines de la Ferme du Génitoy (Bussy c'est vous, consulté en juin 2023)

Le domaine du Génitoy est une exploitation agricole d'environ 5,8 hectares qui s'inscrit dans un ancien domaine seigneurial composé autrefois de 1 800 hectares de terres. Elle se situe aujourd'hui le long de l'avenue Marie Curie dans la commune de Bussy-Saint-Georges (figure 105). Le site, dont les premières traces remontent à 1178 (Phan, 2008), présente l'un des derniers vestiges de l'Ancien régime dans le secteur du Val de Bussy. Le domaine est en effet séparé en deux parties distinctes avec un château entouré de douves et, plus à l'écart, un ensemble de bâtiments agricoles en cour

³⁰⁸ Entretien exploitant céréalier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022

fermée qui comporte une maison de maître, une bergerie, des étables et des granges (figure 105). L'exploitation, excentrée par rapport aux bourgs de Jossigny et de Bussy-Saint-Georges, comportait des logements pour les salariés ainsi qu'une centaine de couchages au-dessus des écuries pour les saisonniers. Cette configuration stratégique facilitait l'organisation du travail dans les champs en limitant les allers-retours de la main d'œuvre et permettait un gain de temps pour l'exploitation des terres les plus éloignées des bourgs (Phan, 2008). Le domaine du Génitoy était une exploitation céréalière particulièrement rentable. Son activité a perduré jusqu'à la fin des années 1990 au moment de son expropriation par l'État (figure 106).

À la différence du domaine de Rentilly, qui avait été pendant près d'un siècle une propriété privée fermée au public, le domaine du Génitoy constituait un espace de sociabilité approprié par les habitants et connu pour être un second foyer de l'animation de la vie communale au cours du XXe siècle (Phan, 2008). Les cartes postales anciennes et les mémoires de l'ancien exploitant Jean-Louis Thebault, recueillies et conservées par l'association des amis de l'histoire du Val de Bussy, attestent que le domaine constituait à la fois une source d'emplois non négligeable et un landmark³⁰⁹ (Lynch, 1960) pour les habitants. Le domaine et la tour de son pigeonnier étaient en effet des points de repère physiques qui permettaient de s'orienter sur le plateau avant l'émergence des constructions. Cet élément de l'identité locale était donc un lieu de sociabilité et un support de pratiques des riverains.



Figure 106: Vue aérienne de la ferme du Génitoy dans les années 1980 (Phan, 2008)

³⁰⁹ Un landmark est un point de repère



Figure 107: Les ruines du château et les déblais (M. Jussaume, avril 2023)

La trajectoire du domaine révèle pourtant un acte manqué de l'établissement public d'aménagement qui s'est rapidement détourné de la valorisation du site. Aux moments des premières expropriations, le maintien de l'activité agricole n'était en effet pas à l'agenda politique (cf. chap. 1). Le domaine était pourtant présent dans les premiers documents de planification de la ville nouvelle comme un élément à prendre en compte dans l'aménagement. Dès le 25 septembre 1944, le Génitoy est été classé par arrêté préfectoral comme un site naturel inscrit. Il sera ensuite inscrit à l'inventaire des monuments historiques en 1996 par l'arrêté du préfet de Région n° 96-2017. Le choix du tracé du RER A est ainsi particulièrement contraint au nord par le dénivelé de la vallée de la Brosse et de la Gondoire et au sud par la présence de ce domaine historique. Dans les orientations d'aménagement, il est également indiqué que le développement de la partie résidentielle autour du domaine devra tenir compte du « site très sensible et du patrimoine architectural du secteur » (Roullier, 2005, p54) avec un aménagement des abords qui devra respecter « le caractère et l'échelle des villages et des châteaux et de leurs parcs. (...) Les abords des châteaux seront traités sous formes d'espaces paysagers et des coulées de verdure relieront les parcs afin de préserver les perspectives naturelles et de conserver une tonalité semi-rurale de ville-parc à certaines zones du secteur urbain » (Roullier, 2005, p54). Finalement, les travaux de creusement des lignes ferroviaires et la canalisation du ru endommagent considérablement le domaine du Génitoy. Les douves sont asséchées et le système très ancien de drainage des cultures est détruit, ce qui déstabilise les fondations des bâtiments. Le domaine du Génitoy est finalement exproprié en 1994 par l'AFTRP dans le cadre de la planification de l'aménagement du Val de Bussy mais l'exploitation reste en activité jusqu'en 1997.

Tout comme le domaine de Rentilly, le domaine du Génitoy a connu une succession de propriétaires au fil des époques. En 1833, il passe sous la propriété de la famille du Baron de Rothschild qui souhaite l'intégrer dans son domaine de chasse, puis le revend à Paul Ledan, alors maire de la

commune de Bussy-Saint-Georges, qui exploite les terres agricoles. Il laisse ensuite la place à son ancien apprenti Jean-Louis Thebaut qui est le dernier fermier exploitant du site avant que le domaine ne soit finalement exproprié. Dans certains documents, il est alors fait allusion d'une possible reconversion du site en centre administratif et culturel sur le modèle de la ferme du Buisson à Noisiel. En 1999, c'est pourtant la commune de Bussy-Saint-Georges qui rachète le domaine à l'État. Contrairement à Rentilly, où l'EPA Marne était resté propriétaire, l'établissement public se désengage rapidement du projet. Le Génitoy tombe alors dans le domaine communal. À cette époque, il était encore possible de revaloriser une activité agricole ou de réhabiliter les bâtiments pour un usage social et culturel. Cependant, en 2001, la municipalité fait face à des difficultés d'endettement et choisit de revendre le domaine à l'agence de promotion immobilière privée France Pierre. Celle-ci prévoit alors un projet d'hôtellerie de luxe et de résidences qui reste encore aujourd'hui en suspens malgré la présence depuis plusieurs années d'une maison de projet proposant des informations sur les futurs lots de logements (figure 108).



Figure 108: Panneau de promotion du projet d'appartements de standing dans le domaine du Génitoy (M. Jussaume, Avril 2023)

Le projet n'est pourtant jamais réalisé : « Alors il y a un réussi : Rentilly. Un loupé : le Génitoy ! (...) On l'a perdu ».³¹⁰ Contrairement au domaine de Rentilly dont les menaces sont très tôt reconnues et les intérêts défendus par les associations BALADE et PAGE, l'affaire du Génitoy est plus silencieuse. Entre l'arrêt de l'exploitation agricole en 1997 et la revente à France Promotion en 2001, la cession du patrimoine communal s'effectue dans des délais très courts et sont vécus comme une surprise par les associations d'habitants de Bussy-Saint-Georges. En 2001, l'association les Amis de l'histoire du Val de Bussy, s'inquiète de la revente du domaine à une entreprise privée et du contenu

³¹⁰ Entretien Présidente de l'association les Amis de l'histoire du Val de Bussy. Marne-la-Vallée. Mai 2017.

du projet immobilier qui prévoit une clôture de l'espace, la destruction de certains bâtiments et reste flou sur les délais de restauration et de réhabilitation des éléments de patrimoine.

L'inscription du domaine limitait la marge de manœuvre de l'opérateur privé qui était notamment soumis à une reconstruction à l'identique pour respecter la valeur architecturale et patrimoniale du site. L'association alerte les institutions chargées du patrimoine face au délai des travaux de restauration qui sont toujours repoussés. Selon eux, l'entreprise adopte une stratégie passive qui consiste à laisser les bâtiments volontairement se dégrader, voire plus activement en retirant l'étanchéité des toits, pour être finalement autorisé à les détruire.

Des recherches menées par l'association ont effet révélé que, depuis 2001, le domaine avait fait l'objet de nombreuses reventes successives repoussant toujours le projet d'aménagement. En réalité, derrière cette illusion de changement de propriétaires ces reventes s'effectueraient toujours à des filiales de France Pierre. L'association soupçonne ainsi une stratégie de reconduire des permis de construire avant leur date de fin de validité pour permettre un gain de temps et repousser les travaux de réhabilitation prévus initialement. À ce jour, seul des travaux de consolidation des murs extérieurs donnant sur la chaussée et la peinture du pigeonnier ont été réalisés (figure 109). L'enceinte du domaine prend ainsi aujourd'hui la forme d'un décor de cinéma, marqué par de simples travaux de consolidations en coulisse (figure 110). À l'intérieur les bâtiments n'ont en réalité pas été réhabilités.

Doctorante : « Il y a cette tour qui a été repeinte.

Amis de l'histoire du Val de Bussy : Mais justement c'est leur alibi, cela se voit de loin. Cela a été refait. Mais ils ont tellement fait le minimum qu'ils n'avaient même pas refait les pieds droits. Donc à un moment, il a bien fallu qu'ils le fassent car cela allait s'effondrer ! C'était de la pub ! Juste pour une question de sécurité, pour ne pas avoir de problème d'assurance. C'est tout ! Ça dit bien ce que ça dit. Ils n'ont pas touché un bâtiment, ils les ont laissés s'écrouler. (...) La seule action politique qu'on ait faite, c'est que l'on a écrit des lettres au préfet. Mais comme les préfets changeaient souvent... (rires) Et on a fait des photos ! On y est allées... c'était interdit le chantier, c'était tout fermé. On a pris nos bottes et on a fait des photos ! Et c'était une décharge ouverte pour tout le secteur des entrepreneurs ceux qui construisent les bâtiments. (...) Et puis il y avait des grues de loin. Une grue rouillée ! Du coup la grue, elle faisait illusion, les gens en voyant la grue, au-delà du mur, on en voyait un petit bout, on se disait tiens ils font quelque chose. Donc les gens qui passent une fois tous les trois mois... Ils se disaient "Ah il se passe quelque chose !". Mais il ne se passait rien du tout. »³¹¹

³¹¹ Entretien Présidente de l'association les Amis de l'histoire du Val de Bussy. Marne-la-Vallée. Mai 2017.



Figure 109: Vue du mur d'enceinte et du pigeonnier du Génitoy depuis l'avenue Marie Curie (M. Jussaume, 2023)



Figure 110: Travaux de consolidation du mur d'enceinte depuis l'intérieur de la friche (M. Jussaume, 2023)

L'une des dernières actions de l'association est effectuée en 2008 avec la parution d'un article dans le journal *La Marne*, le 20 février 2008, et l'envoi de lettres au préfet, au conseil général ainsi qu'à la municipalité le 28 avril 2008. La lettre fait mention de l'état d'abandon du site (colonisation de la végétation, non étanchéité des toits, mise en eau des bâtiments etc.) « Manifestement on laisse "pourrir" de manière à constater qu'il n'y aurait plus rien à faire sinon raser le tout, car il y a quelques années à peine, les bâtiments étaient encore relativement en bon état ». Elle souligne également l'incompatibilité de certaines démarches avec l'inscription du site. En 2004 un permis de démolir les bâtiments agricoles est notamment été délivré alors que la ferme inscrite sur l'inventaire supplémentaire est par principe composée de bâtiments agricoles. Par ailleurs les schémas de constructions et les plans mis en ligne sur le site de l'entreprise de France Pierre ne prévoient pas une réfection à l'identique.

Le domaine du Génitoy se trouve aujourd'hui dans le périmètre de la ZAC du Sycomore, créée par arrêté préfectoral le 31 juillet 2008, qui prévoit le développement de l'urbanisation sur 117 hectares du plateau agricole située au Sud de Bussy-Saint-Georges. Le programme prévisionnel insiste sur la mixité de cette nouvelle zone avec la construction de 3 000 à 5 000 logements dont 20 à 30 % de logements sociaux et des équipements publics, commerces, bureaux, activités. Le projet comporte également l'aménagement d'un parc urbain de 12 hectares, le parc du Génitoy qui se situe dans le prolongement visuel du château (figure 105). Les nouveaux quartiers construits aux abords du domaine présentent une densité relativement élevée comparée aux premières zones pavillonnaires avec des petits immeubles collectifs en R+2 et une architecture moderne (béton, façades à rayures) qui contraste avec le caractère rural de l'ensemble à proximité.

Finalement, le développement de constructions neuves autour de la zone du Génitoy s'accompagne d'une annulation de l'obligation de reconstruction à l'identique en raison de l'état de dégradation des bâtiments. Dans la partie réglementaire du plan local d'urbanisme, il est simplement fait mention de l'obligation de conserver et restaurer les murs anciens en moellons. Les constructions à vocation d'habitat, d'hébergement hôtelier, d'équipements publics doivent quant à elles « respecter les caractéristiques architecturales, historiques des bâtiments » (Bussy-Saint-Georges, 2019, p2). Si les actions de la municipalité témoignent de la reconnaissance de la valeur du site en tant qu'élément à valoriser, la question de la reconstitution à l'identique et de l'authenticité des bâtiments agricoles est moins mise en avant. Comme l'avait mentionné les membres de l'association Les amis de l'Histoire du Val de Bussy, la remise en question de la clause de reconstruction à l'identique est ici justifiée par l'état de dégradation des bâtiments. La cause invoquée est celle d'un sinistre.

Actuellement, les services de l'EPA Marne s'intéressent à nouveau au site en friche, car celui-ci est aujourd'hui été rattrapé par l'urbanisation des secteurs résidentiels. L'établissement public d'aménagement tente de remobiliser des financements et des subventions pour racheter le site en ruine, faire des relevés sur les zones humides qui s'y sont développées et réfléchir au projet qui pourrait y être développé. Cette démarche aurait certainement été moins coûteuse et plus facile à entreprendre si elle avait été intégrée dès le début du développement du secteur, au moment où le site était encore fonctionnel. Aux moments des entretiens, l'avancée du dossier n'était pas encore aboutie et le site en ruines fait actuellement l'objet de dépôts de matériaux et de déblais comme en attestent les photos de la figure 107.

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

Au sein des opérations d'intérêt national d'ancienne génération, certains établissements publics d'aménagement tentent des initiatives de gestion de leurs espaces NAF. Ces actions, menées en leur nom propre, font néanmoins l'objet de nombreuses critiques. Elles se limitent souvent à une optimisation de la mise en œuvre des réglementations, priorisant les mesures les plus rentables sur le plan économique, les moins contraignantes sur le plan technique ou les plus valorisables en matière d'image de marque et de communication politique. Pour les gestionnaires des espaces NAF, ces nouvelles prises de décision les concernant sont souvent déconnectées des enjeux de terrain. L'image prime sur la fonctionnalité des projets et les réflexions ne sont pas suffisamment concertées collectivement, ce qui limite les dynamiques d'entraînement sur le territoire. Les pratiques des aménageurs privilégient encore trop souvent des projets de façade mal calibrés, réfléchis en huis clos, rythmés par le cadre rigide des appels à projet. La majorité de leurs initiatives est orientée vers le souci d'exemplarité vis à vis des mesures compensatoires qui privilégient souvent une réponse technique et arbitraire au détriment de réflexions plus poussées portée sur l'adaptation des projets aux enjeux locaux. Ces initiatives s'insèrent également dans un climat de défiance, voire de tensions, entre les aménageurs publics et les acteurs locaux qui est peu propice à l'émergence des dynamiques de coopération. Les modalités d'intégration des enjeux des espaces NAF mises en place par les aménageurs d'État orientent donc finalement leur gestion vers les options de valorisation qui les intéressent. Celles-ci visent avant tout des actions de marketing territorial tout en bénéficiant des externalités positives des espaces NAF résiduels. Malgré ces configurations, l'appropriation de la gestion de certains espaces NAF par les établissements publics d'aménagement a permis de mettre de nouveaux sujets en discussion et d'ouvrir des espaces d'échanges qui n'existaient pas auparavant.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE :

L'analyse des opérations d'intérêt national d'ancienne génération a révélé que l'intégration des enjeux des espaces NAF continuait, dans de nombreux cas, à pâtir d'un manque d'alignement des politiques publiques. D'un côté, les objectifs de ces opérations semblent toujours prioriser le développement des projets d'artificialisation qui consomment les espaces NAF franciliens résiduels. De l'autre, les établissements publics d'aménagement sont de plus en plus rattrapés par des injonctions réglementaires qui les obligent à trouver eux-mêmes des solutions pour concilier leurs projets avec des formes de protection des espaces NAF. Il en résulte que l'intégration des enjeux des espaces NAF est tardive, souvent peu concertée, et se restreint à des formes de conservation qui répondent plus aux besoins des aménageurs et de leurs projets urbains qu'à la prise en considération du maintien des fonctionnalités des espaces NAF préexistants. Ces tentatives de rattrapage a posteriori génèrent des incompréhensions et sont source de tensions. La montée en compétences et l'instauration de démarches de gouvernance partagée s'effectue lentement. Même si les opérations d'intérêt national bénéficient d'un régime d'exception, qui favorise l'accomplissement de leurs projets, il existe des instruments réglementaires qui permettent de s'opposer à leurs pratiques dérogatoires (cf. chap. 4). Ces instruments sont néanmoins le fruit d'une législation récente et leur application demeure inégale (cf. chap. 5). Depuis les années 2000, l'éventail des instruments concernant l'intégration des espaces NAF dans l'aménagement s'est en effet étoffé, notamment avec des outils qui peuvent infléchir les projets d'État. Dans les opérations d'intérêt national d'ancienne génération, les établissements publics d'aménagement ne se sont pourtant pas encore saisis de ces outils. Ils sont davantage mis en place par des acteurs locaux, aux frontières des projets d'intérêt national. Au sein de leurs périmètres, les initiatives des établissements publics d'aménagement se limitent souvent à des engagements tacites et des revirements de positionnement. Ces derniers sont impulsés par les pressions citoyennes et politiques concernant la souveraineté alimentaire et l'utilité des services écosystémiques face au changement climatique et à l'érosion de la biodiversité. L'intégration des enjeux des espaces NAF au sein de l'aménagement requiert notamment une certaine coordination entre les acteurs et une approche transversale entre les différentes instances. Cette dynamique collective fait néanmoins encore défaut dans de nombreux territoires, notamment au sein des opérations d'intérêt national d'ancienne génération. La hiérarchie des compétences y est depuis longtemps bouleversée par l'intervention étatique et la priorisation des objectifs de développement qui contraignent les initiatives en faveur des espaces NAF. Les démarches d'intégration au sein de l'aménagement sont ainsi principalement impulsées aux frontières des opérations d'intérêt national, par des acteurs locaux qui agissent dans les limites de leurs prérogatives et souvent par le biais d'initiatives individuelles qui ne sont pas répandues sur l'ensemble du territoire. Si certains établissements publics d'aménagement ont récemment commencé à réfléchir à des projets de gestion, ces initiatives concernent dans les opérations d'intérêt national d'ancienne génération des espaces NAF résiduels et des projets ponctuels tournés vers la conservation de services utiles aux espaces urbains. Il ne semble donc pas y avoir un revirement global de la trajectoire du développement des opérations d'intérêt national en faveur de l'intégration des espaces NAF. On observe tout au plus une valorisation impulsée par le nouveau climat politique et favorisée par l'émergence de nouveaux rapports de forces. Ce constat invite dès lors à s'interroger sur la situation des opérations initiées plus récemment. Comment les espaces NAF sont-ils intégrés dans les opérations d'intérêt national les plus récentes ? Des outils de protection réglementaire et de gestion sont-ils mis en œuvre au sein de leur périmètre et pour quelle efficacité ?

Partie 3 : Les conditions favorisant la mise en place des dispositifs d'intégration des espaces NAF dans les grands projets d'État : La mise en scène des jeux d'acteurs sur l'exemple du plateau de Saclay

INTRODUCTION DE LA TROISIÈME PARTIE

Les opérations d'intérêt national partagent le même régime dérogatoire (cf. chap. 2) mais présentent également des caractéristiques spécifiques en fonction de la nature de leurs orientations d'aménagement et de leur date de mise en place (cf. chap. 3). Pour les opérations plus récentes, le positionnement vis-à-vis des espaces NAF diffère ainsi de celui des opérations d'ancienne génération (cf. Partie II). Leur planification et la programmation de leurs projets s'insèrent dans un autre contexte politique qui est marqué par des dynamiques de mise à l'agenda des enjeux des espaces NAF. Cette mise à l'agenda passe par la formalisation, encore incomplète, d'un cadre réglementaire même s'il est caractérisé par les difficultés de concrétisation de ses objectifs sur le terrain. Les établissements publics d'aménagement les plus récents ont donc rapidement été confrontés à l'affirmation des enjeux de maintien des espaces NAF préexistants. Leurs missions ont ainsi pu être orientées en conséquence et la configuration de l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay en est un bon exemple. Ce cas d'étude permet d'analyser les facteurs qui peuvent influencer ce nouveau type de trajectoires. À Saclay, les acteurs locaux se sont coordonnés pour revendiquer très tôt l'application, au sein des périmètres de projets, de mesures opposables à l'établissement public d'aménagement. L'opération d'intérêt national Paris-Saclay s'est ainsi accompagnée de la création de la zone de protection naturelle, agricole et forestière (dite ZPNAF). Un document qui s'apparente à une adaptation d'un instrument préexistant, le PPEANP, aux contraintes du territoire de Saclay (cf. chap. 4) mais qui a eu le mérite d'initier des jeux d'acteurs transversaux inédits. La configuration de ces nouvelles interactions amorce ainsi des formes de coopération sur le territoire. Celles-ci sont source de revirements et de questionnements, mais globalement favorables aux réflexions sur la préservation des fonctionnalités des espaces NAF. Pourtant, même si les opérations les plus récentes semblent influencées par ces nouveaux rapports de force, leurs trajectoires interrogent la faisabilité de la conciliation entre le maintien des fonctionnalités des espaces NAF préexistants et les nouvelles orientations de développement du projet étatique. Quels objectifs les opérations d'intérêt national peuvent-elles alors réellement porter en matière de protection des espaces NAF ? Est-il possible de véritablement concilier sur un même territoire, un projet d'artificialisation de grande ampleur et la préservation des fonctionnalités des espaces NAF préexistants ?

Le chapitre 7 développe la trajectoire de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay en matière d'intégration des espaces NAF. Ce chapitre s'appuie notamment sur l'étude de l'outil de la ZPNAF ainsi que sur les facteurs qui ont influencé sa mise en place et des réalisations concrètes qui en sont issues.

Le chapitre 8 interroge les conditions de réalisation et de concrétisation du maintien des fonctionnalités des espaces NAF, au-delà de la seule protection foncière dont il expose les limites. L'appui des politiques publiques et la création d'outils dédiés au sein des périmètres semblent en effet des conditions nécessaires, mais non suffisantes, pour impulser les dynamiques de coopération

entre les différents acteurs. Ces dernières étant déterminantes pour amorcer la concrétisation de l'intégration des espaces NAF. Ce chapitre clôture cette recherche en interrogeant la place du militantisme dans les jeux d'acteurs. Ces mobilisations militantes sont souvent interprétées comme des échecs de la gouvernance mais semblent pourtant fonctionner comme des catalyseurs et des leviers indispensables pour actionner des mécanismes de négociation et rééquilibrer des rapports de forces.

Chapitre 7. Le plateau de Saclay : les espaces NAF au cœur des négociations dans le grand projet d'État

Qu'est-ce que protéger veut dire ? Ou plutôt, qu'est-ce que protéger peut véritablement signifier dans un territoire où les fonctionnalités des espaces NAF sont atteintes par des modifications irréversibles de leur environnement et l'accentuation constante des pressions qui s'exercent sur elles ? La situation du plateau de Saclay permet d'éclairer ces questionnements. Cette dénomination recouvre en effet plusieurs réalités, oscillant entre le projet d'un cluster technologique et scientifique, un espace de respiration paysager ou l'ensemble des terres d'un des territoires agricoles les plus proches de Paris (Audit patrimonial, 2013). Contrairement à d'autres territoires d'accueil d'opérations d'intérêt national, le plateau de Saclay est marqué par une revendication ancienne du maintien de ses espaces NAF face aux projets d'aménagement (cf. chap. 3). L'annonce de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay a en effet réactivé le potentiel de mobilisation des acteurs locaux ce qui a ensuite influencé les rapports de force entre les différentes instances. Contrairement aux autres projets étatiques, le plateau de Saclay n'est donc pas un simple décor sur lequel prend appui le projet d'aménagement. Il se présente davantage comme une scène, théâtre de nombreux jeux d'acteurs qui défendent chacun la légitimité des enjeux qu'ils portent. L'implantation de l'établissement public d'aménagement Paris Saclay est ainsi d'emblée teintée de cette recherche de compromis entre le nouveau projet étatique et le maintien des fonctionnalités des espaces NAF préexistants. L'opération d'intérêt national est marquée par la création d'un outil spécifique, la ZPNAF dont la gestion est déléguée à l'EPA Paris-Saclay, ce qui marque un tournant dans les responsabilités des établissements publics d'aménagement sur ces sujets. La création de la ZPNAF est alors révélatrice de la montée en compétences de l'aménageur sur l'intégration des espaces NAF, malgré le maintien de nombreux problèmes. Le choix de se focaliser sur la maîtrise foncière, au détriment d'autres entrées, est notamment contesté par certains acteurs qui dénoncent une forme de désengagement déguisé et une perte d'efficacité. Ces tensions ont toutefois entraîné la mise en place d'une configuration de gouvernance transversale qui permet des interactions entre des acteurs qui n'avaient pas l'habitude d'échanger.

7.1. Paris-Saclay : Une opération d'intérêt national insérée dans un plateau agricole qui revendique son identité

7.1.1. Une mobilisation ancienne et structurée des acteurs locaux en faveur de la protection des espaces NAF

Une dynamique de mobilisation globale et transversale à l'échelle du territoire

Pour les opérations d'intérêt national d'ancienne génération, les interactions entre les acteurs ont fait l'objet d'une réévaluation progressive et parfois inégale de leurs rapports de force. Contrairement aux autres territoires, qui héritent souvent d'une gouvernance plus cloisonnée et descendante, les interactions entre l'aménageur étatique et les acteurs locaux du plateau de Saclay sont marquées, depuis le début du développement, par une revendication de la part de chaque partie prenante de la légitimité de ses enjeux dans l'arbitrage des projets. Même si le phénomène peut toujours être nuancé et n'exclut pas des positionnements individuels variables, l'engagement des acteurs locaux en faveur du maintien des espaces NAF a la particularité de concerner les différentes sphères politique, civile,

associative et agricole. Ce « petit peuple » (Terre et Cité, Brédif, 2003, p11) constitue ainsi un écosystème d'acteurs attachés à ce « grand village à la ville » (Terre et Cité, Brédif, 2003, p7) qu'est le plateau de Saclay et soucieux de protéger le « sas de décompression » (Terre et Cité, Brédif, 2003, p8) qu'il constitue vis-à-vis de la capitale :

« Les membres de ce "petit peuple" développent plus ou moins de relations entre eux, mais dans tous les cas ne sont pas réunis par hasard autour du plateau de Saclay : le grand morceau de terre leur permet d'exercer leur activité ou en tout cas les attire suffisamment pour qu'ils ne puissent envisager de vivre ailleurs, soutiennent deux personnes » (Terre et Cité, Brédif, 2003, p11)

Il existait donc, au moment de la mise en place de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay, un socle d'acteurs locaux attachés à l'identité rurale du territoire et soucieux des transformations qui y étaient annoncées. Différents types de publics (agriculteurs, élus locaux, associations, habitants etc.) se sont ainsi rapidement organisés pour revendiquer la légitimité de leurs contributions et remettre en cause l'organisation jugée très verticale et descendante des prises de décision de la maîtrise d'ouvrage étatique.

L'initiative citoyenne de Terres fertiles est notamment révélatrice de ces dynamiques collectives. En 2005, une vente de terres agricoles dans la commune de Villiers-le-Bâcle a entraîné la création de la société civile immobilière Terres Fertiles. Le but de cette opération d'achat collectif de terres agricoles était de pérenniser les terres cultivées par l'exploitation du village : la Ferme Vandame. Ile-de-France Nature et la commune de Villiers-le-Bâcle avaient acheté une partie du foncier, mis en vente par le propriétaire, mais les hectares restants ne trouvaient pas d'acquéreur car l'exploitant ne pouvait pas les acheter. La mobilisation de près de 1200 citoyens a finalement permis de recueillir 160 000 € en trois mois pour acheter les 20 hectares restants (Spaak, 2013). Les parts de la SCI avaient un prix fixe et ne pouvaient pas faire l'objet de spéculation financière. Si le but de la société civile immobilière portait initialement sur l'acquisition du foncier, plusieurs expropriations en lien avec l'opération d'intérêt national, dont une en 2011 suite à la déclaration d'utilité publique du tracé de l'agrandissement de la route départementale D36, ont fait perdre à Terres fertiles une grande partie de son foncier. La SCI s'est alors rapprochée de la fédération Terres de Liens et du pôle Abiosol³¹² pour recentrer ses actions autour d'un projet de transmission et de diversification de la Ferme Vandame.

Le projet de l'OIN Paris-Saclay s'insère donc au croisement de rapports de force plus favorables à la reconnaissance des enjeux des espaces NAF. L'une des particularités du territoire du plateau de Saclay réside notamment dans l'ancienneté, le dynamisme et la structuration de son tissu associatif. Contrairement aux autres territoires d'étude, le plateau de Saclay concentre plus de cinquante associations qui présentent un véritable ancrage territorial, de par leur ancienneté et leur participation à l'animation locale. Dans le domaine de la protection du cadre de vie, du patrimoine et de l'environnement, ces associations ont pu développer des types de connaissances spécifiques et effectuent différentes actions (veille juridique, pédagogie, médiation, contentieux etc.) en faveur de

³¹² Le pôle d'accompagnement des projets en Agriculture Biologique et Solidaire (dit pôle Abiosol) est un groupe de partenariat d'actions qui rassemble plusieurs instances engagées sur ces sujets (réseau des associations pour le maintien d'une agriculture paysanne, la foncière Terres de Liens, couveuse d'activité les Champs des Possibles etc.)

la protection des espaces NAF. La coordination de ces multiples antennes citoyennes locales est ancienne, car dès 1988, une vingtaine d'associations ont décidé de se réunir au sein de l'Union des associations de sauvegarde du plateau de Saclay et des vallées limitrophes (UASPS) pour fédérer certaines de leurs actions. Depuis, plusieurs collectifs se sont également constitués sur des sujets spécifiques : Collectif OIN Saclay « COLOS », Collectif Moulon 2020, Collectif Enterrez-le-métro. Sur beaucoup de sujets, certaines associations sont devenues des acteurs incontournables, gardiennes du savoir et de la mémoire du territoire mais également force de revendications et de propositions. L'ADER (Association des étangs et rigoles du plateau de Saclay) effectue par exemple de nombreux travaux d'archives et de pédagogie pour faire connaître le patrimoine hydraulique du plateau de Saclay. Avec l'association AGVP (Amis du Grand Parc de Versailles) elle effectue de nombreux travaux d'analyse, de concertation mais aussi de lobbying pour assurer leur préservation et leur mise en valeur. Certaines associations effectuent également des opérations de veille foncière et se positionnent comme lanceuses d'alerte quand des atteintes aux espaces NAF sont prévues dans les projets d'aménagement. L'association des Amis de la Vallée de la Bièvre (AVB) est par exemple particulièrement impliquée dans le suivi des documents d'urbanisme et des opérations de maîtrise d'ouvrage. Cette structure émet toujours des avis dans les enquêtes publiques des projets d'aménagement et s'est particulièrement mobilisée sur le classement de la vallée de la Bièvre pour assurer sa pérennité. Ce sont souvent ces associations locales, par leur connaissance du territoire, qui informent les acteurs de l'aménagement de certains détails ou omissions. L'association ADPP (A la Découverte du Plateau de Palaiseau) avait quand ? par exemple mentionné que la rigole³¹³ de Corbeville avait été oubliée dans les modifications du PLU de Palaiseau induite par l'opération d'intérêt national et averti que les camions des travaux de chantiers empruntaient quotidiennement un pont datant de l'époque de Louis XIV au risque de le dégrader rapidement. Pour beaucoup d'enquêtes, l'éloignement des décisionnaires des projets étatiques et la délégation en cascade de la maîtrise d'œuvre à des entreprises sous-traitantes peut entraîner un certain relâchement de la connaissance du territoire et de l'acuité de la vigilance sur la gestion des espaces NAF.

Une structure d'animation et de gouvernance des enjeux des espaces NAF : l'association Terre et Cité

L'organisation des acteurs locaux du plateau de Saclay est également marquée par un acte fondateur, la création de l'association Terre et Cité en 2001, initié au moment de l'annonce de l'opération d'intérêt national. À l'origine, cette association, mise en place à l'initiative de deux agriculteurs, avait pour vocation de dynamiser les réflexions sur la protection des espaces agricoles entre les exploitants du territoire. L'association a ensuite élargi son public pour fédérer les différents acteurs et pouvoir se projeter dans le futur agricole du plateau. Pour Thomas Joly, le premier président de Terre et Cité, le but était de rompre avec les fonctionnements en vases clos et l'imperméabilité des systèmes de pensée pour réfléchir collectivement à des problématiques communes de façon solidaire et coordonnée :

³¹³ Une rigole est un canal trapézoïdal étroit en pente douce (0,3 mm par mètre en moyenne car sur les 10 km qui séparent le château de Versailles du plateau, le dénivelé est seulement de 3 mètres). Cet ouvrage hydraulique a le statut de cours d'eau. (Site officiel du SYB, consulté le 30 août 2019)

« Ces agriculteurs se sont rendus compte que pour réfléchir à ces problématiques, ils ne pouvaient pas rester entre eux mais devaient au contraire faire appel à des personnes venant d'autres horizons, en particulier à des élus, puisque ceux-ci ont leur mot à dire sur l'urbanisation de leur territoire » (Debiesse, 2015, p137)

L'organisation de l'association a en effet progressivement intégré les différents types de publics présents sur le territoire en élaborant un fonctionnement multipartite. Le schéma de la figure 111 montre en effet que Terre et Cité s'organise autour de quatre collèges, qui regroupent pour chacun d'entre eux des publics spécifiques (agriculteurs, élus, membres de la société civile, associations). Ces collèges permettent à chaque profil d'acteurs d'échanger sur ses problématiques spécifiques dans un espace commun. Ce format permet de rentrer dans le détail de certains sujets techniques en considérant les cultures socio-professionnelles et les modalités d'action propres à chaque acteur. La rencontre des différents membres d'une même catégorie permet également de nouer des liens de proximité, d'exprimer les tensions sous-jacentes ou de laisser s'ajuster des compromis entre les acteurs d'un même groupe.³¹⁴ Par exemple, le collège d'agriculteurs est désormais devenu une instance reconnue où les acteurs institutionnels et les aménageurs viennent présenter des sujets influençant l'agriculture pour sonder l'avis des exploitants. L'EPA Paris-Saclay est notamment venu soumettre le projet de l'achat de ponts bascule³¹⁵ pour utiliser le fond dédié aux compensations agricoles collectives du projet de la ZAC de Corbeville. La validation auprès du collège d'agriculteurs, en tant que structure collective, a appuyé la démarche.³¹⁶ Le format plus élargi du conseil d'administration permet ensuite de partager le contenu des réflexions de chaque collège dans une instance plus transversale pour faire émerger de stratégies d'action et des positionnements communs (figure 111).

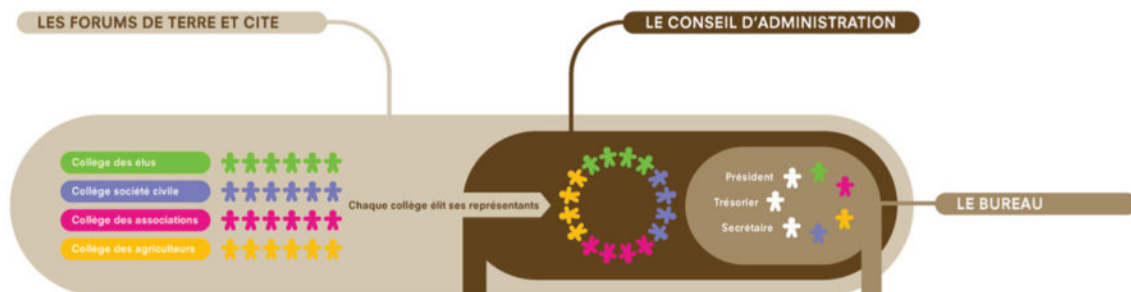


Figure 111: Schéma de l'organisation collégiale de l'association Terre et Cité (Sources : site de Terre et Cité, consulté le 18/09/2019)

Les actions de lobbying politique, de sensibilisation pédagogique, de soutien logistique ou encore d'expertise technique, semblent donc avoir transformé l'association Terre et Cité comme un acteur ressource, un lieu d'échanges et une caisse de résonance dont le but est de faciliter la coordination des acteurs en vue de la mise en place d'actions concrètes sur le territoire. Ce rassemblement des parties prenantes n'exclut pas des tensions et des désaccords entre les acteurs mais ces frictions

³¹⁴ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

³¹⁵ Un pont-bascule est une plateforme spécialisée qui permet de mesurer et de calculer le poids ou la contenance de véhicules volumineux.

³¹⁶ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

participent aux dynamiques de négociations, comme l’a souligné le sous-préfet de Palaiseau lors de l’assemblée générale de 2021b:

« Comme dans chaque famille, tout le monde n’est pas toujours d’accord. Mais ce qui fait votre légitimité c’est votre capacité de discuter, de dialoguer, l’envie de trouver un point d’équilibre. (...) Ce dialogue exigeant se traduit dans des compétences techniques que vous avez. L’exigence de la concertation que vous portez avec l’ensemble des acteurs institutionnels et la qualité technique qui est là aussi derrière. »³¹⁷

Les membres de chaque collège peuvent candidater pour être élus dans le conseil d’administration qui pilote l’association. Cette instance transversale permet aux différents profils d’acteurs d’échanger et de prendre des décisions conjointement. Parmi ces administrateurs, les membres des collèges élisent ensuite des vice-présidents qui constituent le bureau (un président, un secrétaire, un trésorier et deux vice-présidents pour chaque collège). Chaque type d’acteur dispose donc d’un groupe de travail dédié mais l’ensemble des acteurs est également rassemblé dans des instances d’échange et de décision communes. Des réunions de gouvernance sont également organisées à des fréquences différentes au cours de l’année (tableau 5 et figure 112).

Tableau 5: Temps de concertation au sein de l’association Terre et Cité (Terre et Cité, consulté en juin 2023)

Réunion	Participants	Fréquence
Réunion bureau	Bureau	1 fois par mois
Conseil d’administration	Administrateurs (prise de décision) et salariés / membres de l’équipe (observateurs)	4 fois par an
Assemblée Générale	Intégralité des adhérents de l’association	1 fois par an
Réunion des collèges	Membres des collèges	Organisation indépendante et à fréquence non régulière
Forum thématique	Adhérents et personnes référentes thématiques	Quelques fois par an

³¹⁷ Propos du sous-préfet de Palaiseau recueillis lors de l’Assemblée Générale de Terre et Cité en septembre 2021.



Figure 112: Assemblée Générale Terre et Cité (M. Jussaume, 2021)

Les premières actions de l'association se sont centrées sur des opérations de pédagogie ou de collecte d'informations par la réalisation d'études, l'organisation de forums et de rencontres (Repas Plateau³¹⁸, Balades des Rando'durables³¹⁹, rencontres entre agriculteurs et chercheurs du Living Lab³²⁰ etc.). Les différents audits patrimoniaux, réalisés en 2003 et en 2013, ont notamment permis de donner la parole et de recueillir des retours d'expériences des différents acteurs du territoire (cf. chap. 1). L'engagement de l'association dans la réalisation de ces audits a permis de faire un état des lieux des enjeux du territoire et de mettre autour de la table différents acteurs qui n'avaient pas l'habitude d'échanger leurs points de vue.

³¹⁸ Les Repas Plateau sont des formats de rencontres entre les acteurs organisé autour d'un déjeuner conférence. Un intervenant effectue une présentation sur une thématique pendant que les participants déjeunent. L'ensemble des acteurs est ensuite libre d'échanger.

³¹⁹ Les Rando'durables est un événement organisé avec la communauté d'agglomération Paris-Saclay autour de balades commentées et de visites pour sensibiliser le grand public à la protection de l'environnement et de l'agriculture.

³²⁰ Le terme living lab désigne une méthodologie de recherche et d'innovation qui place les citoyens et les usagers comme des acteurs clés du processus de réflexion. Le but de cette approche est de décloisonner les méthodes de recherche classique en créant des collaborations entre différents acteurs au sein d'une démarche de recherche action. « VivAgriLab : relier ville et vivant dans le sud-ouest francilien » est un espace de dialogue visant l'émergence et la mise en place de projets de recherche appliquée sur les territoires agriurbains du sud-ouest francilien : la Plaine de Versailles, le Plateau de Saclay, le Triangle Vert et les agglomérations de Saint-Quentin en Yvelines, Versailles Grand Parc et Communauté Paris-Saclay. Depuis 2007, près de quinze projets scientifiques ont ainsi été portés par des thématiques interrogeant la proximité et la cohabitation des espaces agricoles et urbains (programme sur les ravageurs des cultures, recherche sur l'utilisation des matières organiques dans les sols, développement de méthodes de détection des drains, valorisation des urines urbaines comme fertilisants agricoles etc.)

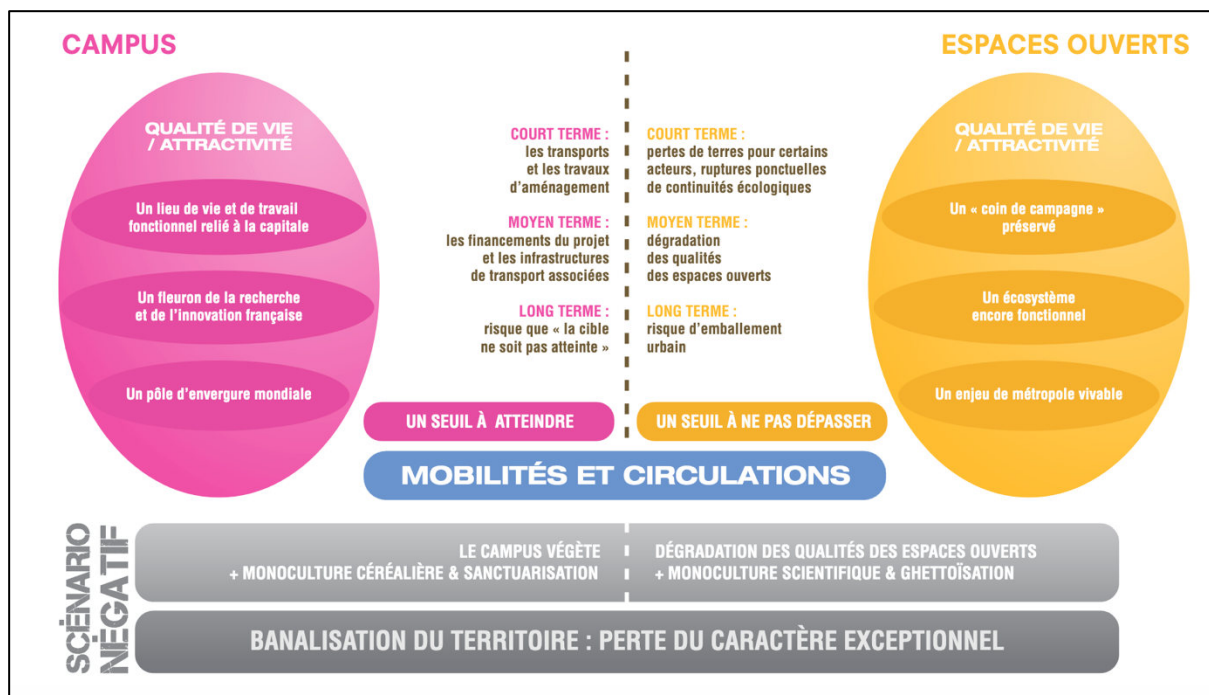


Figure 113: Résultat de l'audit patrimonial du plateau de Saclay (Terre et Cité, 2013, p12)

Les audits ont permis de rendre visible les différentes représentations du plateau de Saclay, tour à tour perçu comme un espace de transit vide, une zone de transition fruit du métissage entre le développement urbain et le maintien de certaines composantes d'une ruralité passée, ou encore un territoire au patrimoine naturel et culturel riche à préserver :

« La notion de ceinture verte en Ile-de-France est désormais une fiction : tout ce qu'on y trouve ce sont des forêts très aménagées ; le plateau de Saclay est unique en son genre : il a désormais autant de valeur que les falaises d'Étretat. » (Terre et Cité, Brédif, 2003, p6)

Les audits ont également permis de verbaliser certaines inquiétudes communes sur le déséquilibre des projets d'aménagement (figure 113) et le caractère insatisfaisant des propositions d'intégration des enjeux des espaces NAF sans fil directeur ou projet d'ensemble (Terre et Cité, Brédif, 2003, p26). Ils ont également permis de rendre visible les différentes parties prenantes, qui ont pu être masquées dans les autres opérations d'intérêt national, et de reconnaître leurs points de vue au sein d'un même rapport écrit. La conclusion de ces travaux a donc autant révélé que construit l'identité du plateau de Saclay en affirmant le rôle des espaces NAF dans le projet de l'opération d'intérêt national ³²¹. Ces différentes contributions interrogent la conciliation des transformations à l'œuvre sur le territoire et les synergies à créer avec ces dynamiques territoriales héritées (figure 113) :

« Celui qui habite dans le secteur du plateau va souvent travailler à Paris et, réciproquement, celui qui travaille ici, réside fréquemment à Paris. Sans le dire et parfois même sans en avoir pris pleinement conscience, des dizaines de milliers de personnes trouvent un équilibre de vie dans cette double appartenance, dans cette dualité de rythme et de style » (Terre et Cité, Brédif, 2003, p6)

³²¹ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

L'idée pointée dans ces audits était de trouver un point d'équilibre entre les usagers des différentes sphères pour construire des relations complémentaires, reconnues comme indispensables pour penser une nouvelle organisation du territoire³²² :

« Une porte d'entrée ou une vitrine, dont le paysage agricole est l'écrin (...) Selon la plupart de ces acteurs, le seul caractère spécifique du plateau de Saclay réside précisément dans son caractère de campagne. Sans cette campagne, sans l'agriculture qui la sous-tend, le plateau perdrait toute identité, au moment où les territoires entrent en compétition, y compris pour accueillir les scientifiques et les cadres du privé. « La vallée du Grésivaudan a les montagnes, Sophia-Antipolis a le soleil et la mer à proximité, notre richesse à nous, notre caractère identifiant, le seul attrait que nous pouvons mettre en avant, c'est cette campagne à la ville assez unique en son genre », appuient un responsable de la recherche et un spécialiste de l'entreprise. » (Terre et Cité, Brédif, 2003, p18)

En parallèle de ce volet pédagogique et d'études, un important travail de lobbying et de prise de contact avec les institutions a permis à l'association de devenir un acteur de référence en matière de valorisation et de protection des espaces NAF sur le territoire. Le schéma de la figure 114 retrace les différents éléments constitutifs de cette trajectoire. La création d'une structure de gouvernance multipartite (en rouge) et le développement de supports de vulgarisation des savoirs sur les enjeux des espaces NAF (en violet) ont ensuite permis à l'association de développer un éventail de prestations à travers des missions d'animation territoriale (en orange). Cette dynamique a alors permis la constitution de groupe de travail dédiés autour de projets spécifiques (en bleu) qui favorise aujourd'hui une culture d'échanges entre les acteurs et des projets de coopération.

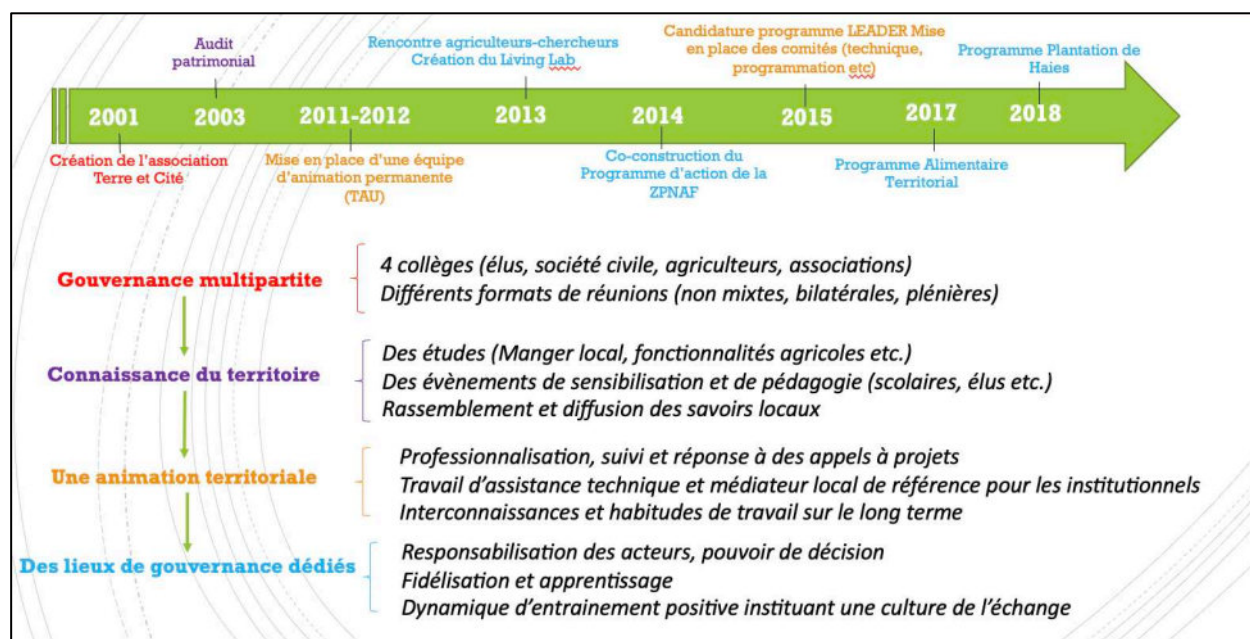


Figure 114: Schéma de structuration d'une association d'animation territoriale multipartite (M. Jussaume, 2023)

³²² Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Saclay. Juin 2021

Depuis plusieurs années, l'association Terre et Cité s'est en effet considérablement développée pour devenir une structure reconnue au sein du paysage de gouvernance et un acteur pivot dans les négociations sur l'aménagement du territoire de l'opération d'État. D'une petite association d'exploitants, la structure a entamé ces dernières années un processus d'institutionnalisation. Le concept d'institution vient de la contraction latine *in statuo* qui signifie « placer dans », « installer », « établir » (Tournay, 2011). Si certains sociologues, comme Émile Durkheim, envisageaient les institutions comme une forme sociale stable, des auteurs plus récents appréhendent davantage l'institutionnalisation comme un processus dynamique de reconnaissance d'une entité au sein de la société. Ce processus peut alors prendre différentes formes. Si l'on considère une association, l'institutionnalisation désigne la manière dont un groupe tend à s'organiser pour accéder au statut de forme sociale établie (Tournay, 2011). Dans son analyse de la démocratie participative, Marie-Hélène Bacqué souligne ainsi que la mise en place de processus d'institutionnalisation des mouvements sociaux intervient lorsque ces derniers passent d'une logique de contestation politique à une dynamique de projet. D'une part, l'institutionnalisation d'une association passe en interne par la mise en œuvre d'une forme de bureaucratie en son sein. Cette réorganisation interne est en effet nécessaire pour présenter une équivalence avec la structure sociale environnante et assurer la recomposition de la hiérarchisation des pouvoirs en son sein. La mise en place d'une équipe de salariés permanents et l'organisation des différentes instances administratives et de gouvernance (indiquées en rouge) de Terre et Cité ont en effet permis à l'association de se professionnaliser sur de nombreux sujets, en stabilisant les postes d'animation et en effectuant une veille de recherche de financements pour développer son fonctionnement et monter des projets avec des partenaires (indiqués en orange). La croissance de l'association est ainsi marquée par deux tournants symboliques : la candidature au programme agriurbain de la région Ile-de-France en 2011 et celle au programme LEADER retenue en 2015. Ces subventions ont notamment permis de financer des postes de salariés pour structurer et étoffer l'équipe permanente, au-delà des engagements des bénévoles. Contrairement aux rotations fréquentes de personnel, soulignées par les enquêtés dans certaines institutions, ce renforcement d'une équipe permanente a permis de renforcer le suivi et le développement des liens de confiance avec les acteurs du territoire. Par la suite, l'institutionnalisation induit le repositionnement de l'association dans le champ politique par l'intermédiaire de ses interactions avec des acteurs variés et l'insertion de ses actions dans des partenariats institutionnels réglés (indiqué en bleu dans la figure 113). Ces instances de gouvernance partagées renforcent les habitudes de travail, la connaissance des fonctionnements des autres instances ainsi que la reconnaissance des compétences de l'association. Cette configuration a également amorcé une trajectoire de professionnalisation et de montée en compétences des membres qui lui ont permis de développer des habitudes de travail avec différentes instances, de réaliser des missions de conseil sur de nombreux sujets et de porter de nombreux projets. Parmi eux, le projet de réalisation de haies (figure 115), l'installation de nouveaux exploitants, une étude de faisabilité de compensation carbone sur les fermes du territoire, l'évaluation de politiques publiques ou une étude de faisabilité sur le logement agricole³²³.

³²³ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.



Figure 115: Comité de pilotage du projet Haies, coordonné par Terre et Cité et rassemblant plusieurs types d'acteurs (collectivités, les syndicats de rivière, Ile-de-France Nature, la Chambre d'agriculture, l'EPA Paris-Saclay, les chercheurs etc.)

Cette transversalité a renforcé la structuration de l'écosystème local notamment par les dispositifs de prise de décision collective du programme de financement LEADER, dont l'influence sera développée dans le chapitre suivant. Ces acteurs locaux se sentent donc concernés, pour des raisons variées, par le développement du plateau de Saclay et le devenir des espaces NAF. Cette image de solidarité collective n'est pas à idéaliser. Les motifs d'engagement de chaque structure ou association, voire de chaque membre au sein d'une même instance, varient et peuvent susciter des dissensions. Les interactions entre les acteurs sont multiples et ne sont pas exemptes de certaines tensions ou rivalités. Mais globalement, la vitalité de cette vie publique a permis de faire reconnaître la légitimité des enjeux des espaces NAF. L'engagement et les revendications multiples ont créé une forme de dynamique collective animée par ces entités multiples. Celle-ci s'est restructurée au fil des années et des différents projets d'aménagement qui se sont égrenés sur le plateau (cf. chap. 3). L'annonce de l'opération d'intérêt national s'est donc inscrite dans un territoire avec une identité préexistante et des acteurs structurés pour la défendre, une configuration qui a influencé les missions de l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay.

7.1.2. La création d'un EPA responsable de la gestion des espaces NAF dans la loi qui présente une montée en compétence et qui est pro-actif sur les questions des NAF

Des critiques du projet étatique conduisant à une recherche de compromis

L'établissement public d'aménagement Paris-Saclay est l'aménageur étatique en charge de la réalisation du cluster technologique et scientifique Paris-Saclay. Le projet, tel qu'il est annoncé, a la vocation de créer une Silicon Valley à la française en rassemblant sur un même territoire des entreprises et des établissements de recherche. Les premières études de préfiguration dans les années

2000 prévoyaient en effet une extension et un comblement généralisé du territoire du plateau (cf. chap. 3). Les premiers concours d'idées mentionnaient ainsi 150 000 logements et une réduction du plateau à 1800 hectares de terres agricoles³²⁴. Suite aux mobilisations des acteurs locaux contre le projet, la question de l'intégration et du maintien des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national est reconsidérée³²⁵ :

« C'est au moment de l'établissement de la loi du Grand Paris de 2010. Il y a eu une levée de boucliers contre le projet initial qui prévoyait de réduire le plateau de Saclay à 1800 hectares de terres agricoles, un truc comme cela. Dans un premier temps, il n'était pas du tout question de protéger les terres agricoles, il était surtout question d'urbaniser. Mais il y a eu une levée de boucliers des assos, des agriculteurs, et même de certains élus. Et il y a eu une demande de sauvegarde d'au moins 2500 hectares. Car c'était jugé à l'époque comme le minimum nécessaire à la viabilité agricole du plateau de Saclay. Il y a eu une lettre collective des associations, cela a aussi été soutenu par un député du canton, des sénateurs. Donc à l'origine l'idée de départ était : " Il ne faut pas sacrifier le plateau de Saclay. Il faut au moins sauvegarder tant d'hectares". Et cela a conduit à : " Bon allez, ne vous fâchez plus, on vous protège votre espace naturel et agricole. " Je crois que c'est comme cela qu'est née la ZPNAF. »³²⁶

Les acteurs locaux, dont de nombreux chercheurs, dénoncent en effet une logique de rassemblement obsolète et une comparaison inadaptée avec l'expérience californienne. Le développement de la Silicon Valley s'étend à l'échelle de tout le comté de Santa Clara, qui a une superficie équivalente au département des Yvelines. À l'exception du CEA implanté au milieu du plateau, la plupart des autres établissements sont localisés sur les franges du plateau à proximité des liaisons ferroviaires des vallées. Le besoin d'espaces, d'isolement ou la proximité avec les espaces NAF peuvent sembler cohérents pour certains établissements, comme l'école militaire Polytechnique, le CEA, ou les unités de recherche en biologie et en agronomie de l'INRA. En revanche, les délocalisations plus récentes des universités et grandes écoles sur un plateau agricole mal connecté à la capitale sont critiquées comme un arbitrage administratif hors sol (Parayre et al., 2020, p41):

« Déjà, on a critiqué cette idée de grand rassemblement autour d'une même cafétéria. Cette idée de Silicon Valley à la française était un slogan de communication qui ne reposait sur rien. Car la Silicon Valley, la vraie, c'est totalement différent que ce qui a été fait sur le plateau de Saclay. C'est sur une surface qui représente à peu près la moitié de l'Ile-de-France et avec des distances en Ile-de-France qui n'étaient pas inférieures à celles que l'on avait auparavant entre les écoles de Centrale, de l'ENS Cachan etc. Tous ces établissements étaient déjà très accessibles, les communications de l'un à l'autre étaient déjà possibles. Il y avait déjà des infrastructures existantes qui faisait qu'ils fonctionnaient déjà ensemble. C'est donc une idée fautive propagée par un slogan. »³²⁷

³²⁴ Entretien Direction de l'Aménagement EPA Paris-Saclay. Saclay. Décembre 2021.

³²⁵ Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.

³²⁶ Entretien Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Août 2021.

³²⁷ Entretien Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Août 2021.

Suite à ces critiques, l'opération d'intérêt national ne remet pas en cause le projet de cluster mais opère une révision de son dimensionnement. Contrairement aux autres territoires, le changement de feuille de route est donc intervenu beaucoup plus en amont que les autres opérations d'intérêt national. Ces modifications s'insèrent également dans un climat de mobilisation globale qui fédère les acteurs à la différence des autres opérations où les mobilisations étaient émiettées entre plusieurs projets NIMBY et cloisonnés à un type d'acteurs précis (associatif pour Rentilly, collectivité territoriale pour les Plaines de Bussy etc.). La recherche de compromis prend alors la forme de la mise en place d'un outil de protection spécifique au plateau de Saclay : la zone de protection des naturelle, agricole et forestière, dite ZPNAF. La figure 116 spatialise en vert foncée les zones forestières et naturelles qui sont protégées et en vert clair les espaces agricoles.



Figure 116: La zone de protection naturelle, agricole et forestière du plateau de Saclay (EPA Paris-Saclay, 2021)

L'intégration des espaces NAF, une responsabilité de l'aménageur en amont et dans les interstices des projets urbains

Après le lancement du projet d'aménagement du plateau de Saclay dans les années 2000, la nouvelle mission de préfiguration de 2010 à 2013 est contrainte d'intégrer la protection des espaces NAF. L'intégration des enjeux de protection des espaces NAF se trouve alors inscrite dans les statuts même de l'établissement public d'aménagement. Ce changement de responsabilité est novateur pour une structure pensée initialement comme un bâtisseur étatique (cf. chap. 2). L'une des premières missions de l'EPA Paris-Saclay est ainsi d'identifier au sein du périmètre de son opération d'intérêt national une zone où le foncier des espaces NAF sera pérennisé.

Article 21, LOI n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (1)

Les contrats définissent, dans le respect des principes énoncés aux articles L. 101-1 et L. 101-2 du code de l'urbanisme, les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, y compris en matière d'économie sociale et solidaire, **de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles.**

Article 26, LOI n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (1)

11° En concertation avec les collectivités territoriales, les syndicats des eaux, la chambre interdépartementale d'agriculture d'Ile-de-France, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural de l'Ile-de-France et l'agence de l'eau Seine-Normandie, contribuer à assurer **les conditions du maintien de l'activité agricole, la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et la pérennité du patrimoine hydraulique.**

Pour la responsable de la stratégie de développement durable et responsabilité sociétale, l'EPA Paris-Saclay a donc été précurseur dans la stratégie qui sous-tend actuellement le zéro artificialisation nette le ZAN (cf. chap. 1) : « Dix ans avant le ZAN, la démarche du législateur était de prévoir la protection. L'EPA a défini ses besoins fonciers pour le développement de son projet et a protégé le reste »³²⁸. La particularité de la ZPNAF, contrairement à d'autres outils de protection, est d'être intégrée au sein du périmètre de l'opération d'intérêt national en amont des projets. La dialectique entre la zone protégée et les secteurs de projets n'est pourtant pas perçue de la même manière en fonction des acteurs. Pour les aménageurs, la recherche de cohérence du tracé de la ZPNAF a précédé l'élaboration plus précise des zones de projets. Un technicien de l'EPA Paris-Saclay se souvient notamment que les travaux sur l'intégration des espaces NAF dans le projet ont été amorcés avant même la précision des tracés des zones d'aménagement concerté :

« Alors de mémoire, quand nous avons été créés avec la mission de préfiguration de l'PEPPS de l'époque, il y avait déjà eu cette façon de penser à protéger les territoires verts et agricoles. On a commencé à travailler dessus avant qu'il n'y ait un dossier de ZAC complètement posé. Je parle de mémoire, cela fait un peu ancien combattant. Mais la première mission de l'EPA, c'était de protéger la terre agricole et ensuite d'aménager. (...) Mais quand on a fait la ZPNAF, on s'est dit par exemple qu'il ne fallait pas mettre du bois protégé de la ZPNAF dans une ZAC. Par exemple, le sud du Moulon, on n'a pas mis les bois dans la ZAC. Car on s'est dit de toutes manières ils vont être protégés. »³²⁹

Pour des acteurs locaux, l'insertion de certains espaces NAF dans le périmètre de la ZPNAF aurait davantage obéi à une dynamique de remplissage en vue d'atteindre le seuil des 2300 hectares exigées par la loi.

³²⁸ Entretien. Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.

³²⁹ Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.

Doctorante : « Et pour vous, cette ZPNAF quels étaient ses objectifs initiaux ?

Exploitant : Bah cela a délimité un périmètre de bétonnage. C'est le cas de le dire. Mais c'est tout. Je vois que ça. »³³⁰

Le tracé de la ZPNAF n'est en effet pas plein et uniforme. Cette servitude d'utilité publique est superposée aux emprises de l'opération étatique et intègre les contraintes des projets d'aménagement des communes concernées. Il existe donc des parcelles qui ne sont concernées qu'en partie par la ZPNAF, en prévision de certains chantiers. Entre les communes de Buc et de Guyancourt, un barreau routier était par exemple initialement annoncé pour permettre aux camions de rejoindre la N12 sans passer dans le centre bourg de Buc. Au moment des réflexions sur la ZPNAF, les élus locaux avaient donné les plans aux services de l'EPA Paris-Saclay pour que le tracé nécessaire à l'axe routier soit extrait de la servitude (figure 117). Finalement, ce projet n'a jamais été réalisé mais les parcelles situées sur cette zone ne sont que partiellement protégées par la ZPNAF.

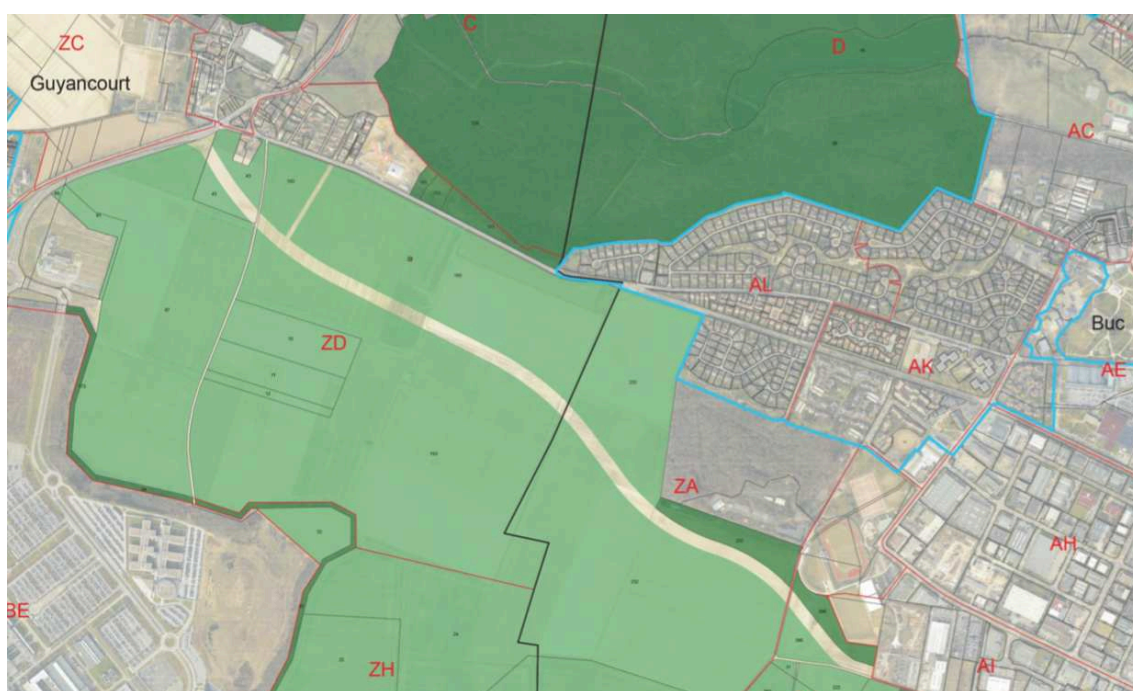


Figure 117: Tracé du barreau entre Buc et Guyancourt extrait de la ZPNAF (EPA Paris-Saclay, 2013)

Un autre ouvrage fragmente aussi la carte du zonage de la ZPNAF. Sur la frange Sud du plateau, des emprises ont été enlevées de la ZPNAF pour anticiper le dédoublement de la route départementale D36 et la construction de la ligne 18 du métro (figure 118). Au niveau de la commune de Châteaufort, le rayon de courbure nécessaire au métro sectionne le couloir des infrastructures en deux axes qui isolent une partie des terres agricoles, surnommés le ventre de Châteaufort. Cette configuration soulève des problèmes de circulations et de franchissements qui sont explicités plus bas.

³³⁰ Entretien. Exploitant céréalier touché par des expropriations. Plateau de Saclay. Juin 2019.



Figure 118: Extrait de la ZPNAF à Villiers-le-Bâcle (EPA Paris-Saclay, 2013)

La ZPNAF est donc un outil qui a la particularité d'avoir été mis en place en amont du projet et au sein du périmètre de l'opération d'intérêt national. En étant inscrite dans le code de l'urbanisme et modifiable par l'intervention du Conseil d'État, elle a permis de faire reconnaître la protection des espaces NAF au même niveau administratif que les autres missions de l'EPA Paris-Saclay. L'EPA doit ainsi « contribuer à assurer les conditions du maintien de l'activité agricole, la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et la pérennité du patrimoine hydraulique » (Article L321-38 Code de l'urbanisme). L'établissement public d'aménagement Paris-Saclay a donc développé des actions spécifiques pour favoriser le maintien des espaces NAF de la ZPNAF.

Une montée en compétences de l'EPA Paris-Saclay sur les sujets des espaces NAF

La loi du Grand Paris a en effet intégré la responsabilité de protection des espaces NAF au sein des missions de l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay. Cette responsabilisation a permis de renforcer les revendications des acteurs locaux sur la gestion des espaces NAF par l'aménageur, même si sur le terrain le manque d'expérience dans le domaine a pu entraîner des retards dans l'application des directives. Par exemple, l'animation de la ZPNAF est initialement une compétence du préfet de région qui l'a déléguée au niveau départemental avant que celle-ci ne revienne finalement à l'EPA Paris-Saclay, sans que l'accompagnement de la prise de fonction sur ces sujets n'ait vraiment été cadré :

« Pour être sûr de bien protéger le reste, on a inscrit dans le code de l'urbanisme cette ZPNAF. Mais, qui dit création de ZPNAF, dit qu'il faut la faire vivre. Et ce n'est pas très clair dans les statuts. C'est pour cela que cela a un peu trainé et que la création des postes sont récents. Car de fait, il faut bien une animation de cette ZPNAF. Et, en l'absence d'animateur désigné, c'est bien l'aménageur qui se retrouve à la mettre en place. Au début, il s'interroge un peu. Car il y avait des débats, y compris avec la direction du budget qui disait qu'elle ne voyait pas pourquoi il fallait mettre des ETP sur ça. Mais je pense que c'est rentré dans les mœurs. Car quand on est dans de l'aménagement en extension urbaine, donc il faut se préoccuper des limites de la ville et comment s'articuler avec le

développement agricole, naturel et forestier à proximité. Donc l'établissement a intégré cela et s'est finalement doté de personnes dédiées à ce travail. »³³¹

La création du poste de chargé de mission agricole a donc été perçue comme une véritable avancée de la prise en main de l'établissement public sur ces sujets. Ce poste dédié a permis de ritualiser les échanges de l'EPA Paris-Saclay avec les acteurs gestionnaires en identifiant une personne spécifique au sein de l'organigramme. Depuis sa mise en place en 2020, le poste a été occupé par deux personnes, dont une qui a ensuite travaillé au sein de l'association Terre et Cité, ce qui révèle des porosités dans les trajectoires professionnelles avec les instances en charge des enjeux des espaces NAF : « On s'entend très bien avec les chargées de mission agricole. Elles comprennent nos intérêts »³³². La ritualisation de rencontres est par ailleurs un élément déterminant pour le suivi et la compréhension de certains sujets mais aussi dans la reconnaissance mutuelle de la légitimité des points de vue de chaque partie prenante. À la différence d'autres opérations d'intérêt national, où le dialogue entre les acteurs de l'aménagement et le monde agricole est absent ou restreint aux négociations au cas par cas, l'existence de l'association Terre et Cité permet à l'aménageur d'État d'entretenir des échanges soutenus avec les exploitants par l'intermédiaire de l'entité collective du collège des agriculteurs :

« La chargée de mission agriculture au sein de l'EPA, c'est indispensable. Et aussi qu'elle ait un lien direct avec les agriculteurs. Maintenant, elle participe au collège agriculteur à chaque fois. Et ce lien direct est important. (...) Elle vient pour son sujet et puis repart. Donc il peut y avoir des discussions après, une fois qu'elle est partie. Et du coup cela renforce le collège d'agriculteurs comme une instance reconnue et cela crée une dynamique entre les agriculteurs et les partenaires extérieurs. »³³³

L'aménageur a également lancé plusieurs marchés publics et provisionné des budgets dédiés pour coordonner certaines de ses actions en faveur des espaces NAF à l'échelle du territoire. L'EPA Paris-Saclay a notamment financé la constitution d'une plateforme numérique dédiée à l'alimentation locale (figure 119). La plateforme (www.mangerlocal-paris-saclay.fr), réalisée en partenariat avec l'association Terre et Cité, rassemble les informations sur l'offre de produits locaux du territoire : points de vente à la ferme, cueillettes, paniers livrés, épiceries participatives, paniers des Associations pour la Maintien de l'Agriculture Paysanne etc. Elle est actualisée régulièrement en fonction des nouvelles installations et donne également des astuces pour valoriser les produits des exploitants (guide de recettes 100 % locales et de saison, randonnées et ateliers pour découvrir les fermes, cartes pour accéder aux points de vente etc.). Des vidéos de présentations des exploitations, réalisées par l'association Terre et Cité, ont également été mises à disposition pour renforcer l'attractivité du site internet et la personnalisation des fermes.

³³¹ Entretien Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Ministère de la Transition Écologique. Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme. Septembre 2021.

³³² Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

³³³ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.



Venez découvrir
LES POINTS DE VENTE

AFFINER MA RECHERCHE (25 RÉSULTATS)

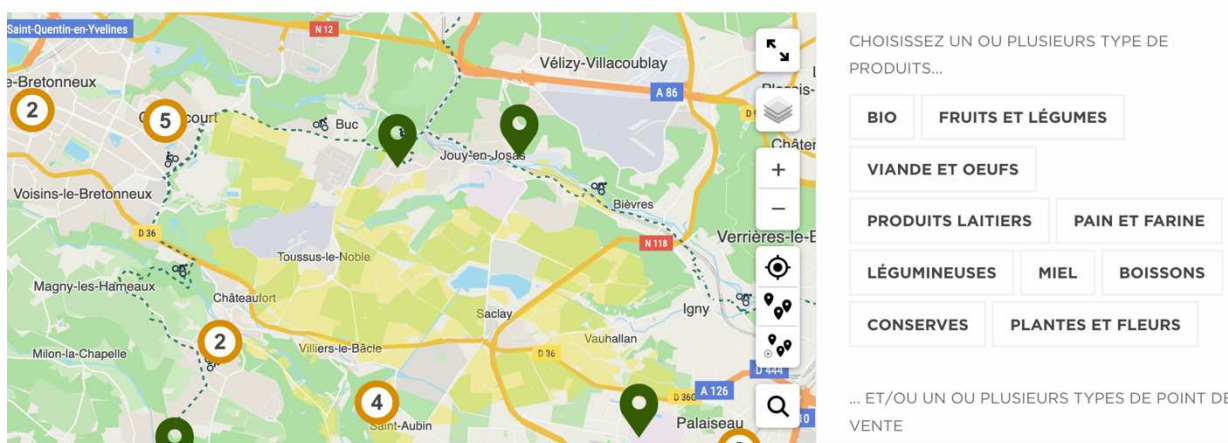


Figure 119: La plateforme de manger Locale (extraits du site internet, 2023)

Cette plateforme est également le fruit d’une enquête préalablement menée auprès des usagers du plateau pour bien définir les besoins des producteurs et des consommateurs. Cette démarche de concertation a ainsi permis d’éviter l’écueil de la mise en place d’initiatives déconnectée des acteurs du territoire : « Parfois ce genre de choses, si c’est mal calibré et bien ce n’est pas utile ». ³³⁴ Par exemple, l’EPA Paris-Saclay souhaitait initialement que la plateforme propose des services de commande et d’achat en ligne pour les particuliers, une fonctionnalité qui était jugée trop chronophage pour les exploitants qui avaient déjà leur propre moyen de distribution (magasin de producteurs, livraison à des groupes d’achats citoyens etc.) et qui ne souhaitaient pas rajouter la gestion des commandes du site internet à leurs fonctions. Les exploitants avaient pourtant souligné

³³⁴ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

le besoin de supports de communication et de centralisation des informations pour renforcer la visibilité de l'offre globale des produits du territoire. Ils ont également conseillé de s'appuyer sur les groupes d'achat citoyens en cours de développement (AMAPs, épiceries participatives etc.) pour renforcer leur rôle de courroie de transmission entre les exploitants et les consommateurs au niveau de chaque commune.



Figure 120: Un drain endommagé par des racines d'arbres (Terre et Cité, 2023)

Sur un autre projet en lien avec l'EPA Paris-Saclay, la plantation de haies, les exploitants avaient également pu soulever le problème du maintien des réseaux de drainage et demander des solutions pour assurer le décalage des tuyaux. La proximité des drains avec des arbres peut en effet entraîner des endommagements des canalisations (figure 120). L'établissement public d'aménagement a par la suite mobilisé une partie du fonds dédié aux compensations agricoles collectives pour mener une étude sur le drainage. Une étude a également été commanditée en 2016 par l'EPA Paris-Saclay à l'école des Ponts Paris Tech « L'or liquide : L'innovation sociotechnique en assainissement par la mise en synergie d'acteurs locaux : le cas de la collecte sélective des urines sur le plateau de Saclay ». Un îlot de la ZAC du Moulon devrait ainsi être équipé d'un système de séparation d'urines pour permettre son utilisation comme un intrant riches en azote, dans les champs agricoles voisins.

Les exemples de réajustement de projets issus de ces échanges entre les acteurs locaux et l'aménageur sont nombreux. Ces différents projets et ce positionnement semblent également révéler que l'EPA Paris-Saclay serait plus investi que les autres aménageurs étatiques sur l'intégration des enjeux des espaces NAF au sein du périmètre de son opération d'intérêt national. Ce positionnement découle des responsabilités qui lui ont été données par la loi, du rôle d'animateur de la ZPNAF et de garant du bon déroulement de son programme d'action qu'il tente de s'approprier sur le terrain ainsi que sa prise en main de certains sujets par la mise en place d'un personnel et de projets dédiés. Même si ces dynamiques se distinguent et semblent plus abouties que dans les autres opérations d'intérêt national, l'orientation du maintien des espaces NAF sur la seule protection foncière et l'existence de certains dysfonctionnements au sein de la ZPNAF soulèvent de nombreux questionnements.

7.2. La ZPNAF, un outil intégré au sein de l'opération d'intérêt national

La ZPNAF est une servitude d'utilité publique qui délimite sur le plateau de Saclay un périmètre réglementaire d'environ 4115 hectares (dont 2469 hectares de terres agricoles) préservant des terres agricoles, naturelles et forestières de toutes formes de changement de destination des sols ou d'extension d'urbanisation. La ZPNAF est constituée de deux volets : d'un côté, le zonage réglementaire qui impose à des parcelles le maintien dans le temps de leur destination naturelle, agricole ou forestière (figure 121), de l'autre, un programme d'action qui prévoit une liste de mesures permettant d'intégrer les enjeux des espaces NAF au sein du territoire. Prévu par l'article 35 de la loi du Grand Paris de 2010, le périmètre réglementaire a été instauré par le décret 2013-1298 du 27 décembre 2013 et le programme d'action a été actualisé le 4 juillet 2017 suite à une campagne de concertation menée en 2016.

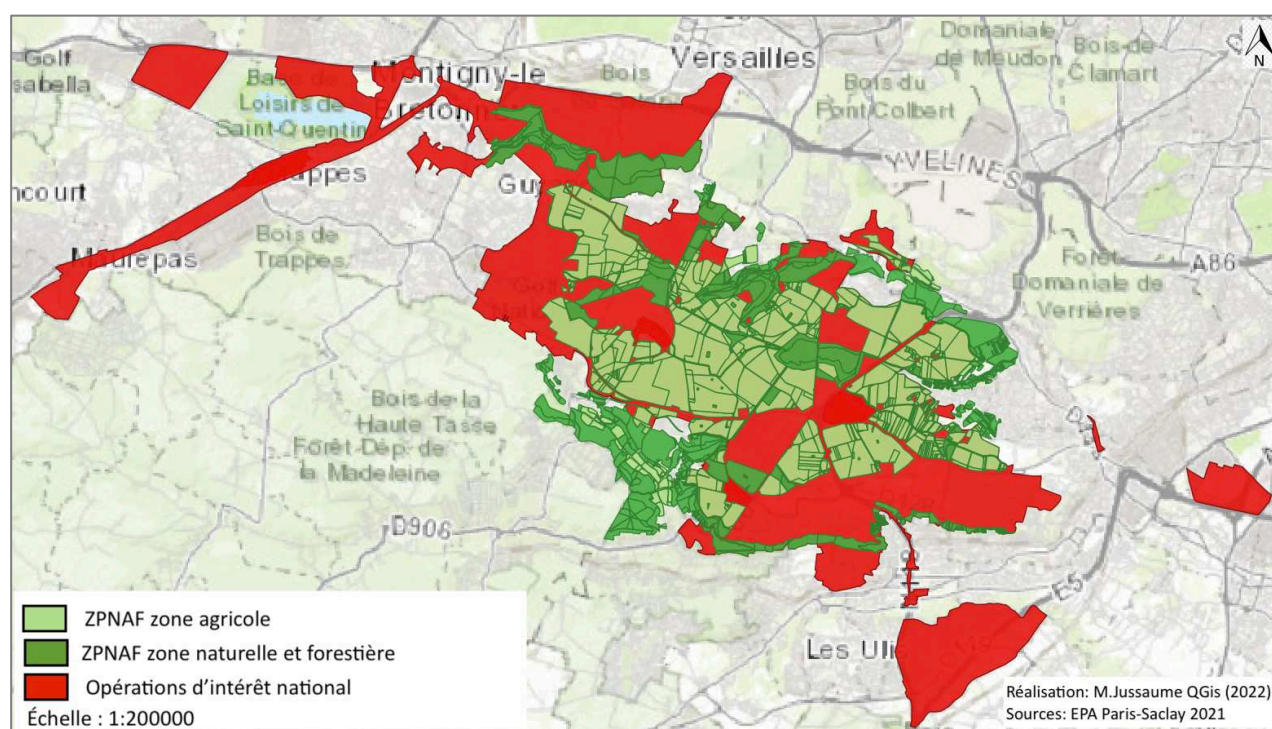


Figure 121: Plan de situation de la ZPNAF au sein de l'Opération d'intérêt national Paris-Saclay (M. Jussaume, 2021)

7.2.1. Une réglementation prescriptive mais une sanctuarisation limitante

Un niveau d'opposabilité prescriptif mais à l'application inégale en fonction des communes de l'opération d'intérêt national

Le maintien de la protection foncière de la ZPNAF est plus stable et solide que d'autres outils car, comme pour le PPEANP, son opposabilité se situe au même niveau que les opérations d'intérêt national (cf. chap. 4). Elle ne pourrait donc être modifiée qu'après l'avis de trois ministères (transition écologique, agriculture et alimentation, cohésion des territoires) et une validation des nouvelles dispositions en Conseil d'État. Certains acteurs considèrent pourtant que ce verrou réglementaire n'est pas suffisant pour assurer le maintien des espaces NAF.

Pour la plupart des agriculteurs, le constat de la mise en place de la ZPNAF est en effet assez amer. Selon eux, cette sanctuarisation a permis de laisser la porte ouverte à une urbanisation intensive des terres en dehors du périmètre. Cette différence de traitement entre les espaces NAF est également pointée par plusieurs enquêtés qui soulignent que le tracé de la ZPNAF manque de pertinence dans certaines communes.³³⁵ Selon certains acteurs locaux, le « grignotage »³³⁶ de la ZPNAF sur des terrains déjà préservés de l'urbanisation par leur enclavement ou d'autres protections auraient servi à « gonfler la superficie »³³⁷ de la ZPNAF. De leur côté, les services de l'EPA Paris-Saclay ont souligné avoir élaboré le tracé de la servitude en concertation avec les acteurs locaux. Certaines imprécisions ou des impensés sont néanmoins apparus au fil du temps et limitent aujourd'hui la valorisation de certains espaces NAF et le développement de certaines communes.

Vauhallan est par exemple une commune située au nord du plateau dont le territoire est composé aux trois quarts par des espaces NAF. Même si elle est relativement excentrée des projets de l'opération d'intérêt national, la moitié de son territoire est inscrit en ZPNAF. La municipalité cumule également d'autres outils de protection comme le périmètre de classement de la vallée de la Bièvre ou des espaces naturels sensibles. D'un autre côté, comme la commune se situe dans l'aire du Grand Paris et a dépassé le seuil des 1 300 habitants, elle est soumise à un objectif de construction de logements sociaux de 25%, une situation difficile pour la municipalité qui peine à trouver du foncier constructible pour mener des opérations de logement. Comme la plupart des espaces NAF sont sanctuarisés, les seules options de construction se limitent aux options plus onéreuses laissées dans les dents creuses situées en centre bourg. En l'absence de subventions pour soutenir la mairie et en raison de la faible attractivité des terrains disponibles pour les promoteurs et les bailleurs, la municipalité ne parvient pas à respecter les quotas qui lui sont assignés. Cette configuration interroge alors les équilibres au sein du territoire de l'opération d'intérêt national.

D'un côté, le régime dérogatoire de l'EPA Paris-Saclay permet donc de consommer d'importantes surfaces sur le plateau. Et de l'autre, les communes qui ne sont pas concernées par les grands projets se sont vues interdire la possibilité de mener certains de leurs projets d'extension. L'organisation du projet de cluster s'est en effet structurée sur une répartition communale entre des communes accueillant des projets d'artificialisation et d'autres où les espaces NAF ont été sanctuarisés. Pour les aménageurs, cette rationalisation de l'artificialisation est justement une manière de lutter contre le mitage (cf. chap. 4). Les acteurs locaux soulignent souvent ce double traitement comme une bipartition déraisonnée et hypocrite du territoire entre des zones laissées au laxisme de l'urbanisation et d'autres figées par le rigorisme de la sanctuarisation. Pour la municipalité de Vauhallan, un système d'équilibre de la répartition des logements aurait pu être trouvé en développant une vision d'ensemble du territoire de l'opération d'intérêt national. Étant donné que la majorité des espaces libres de la commune ont été utilisés pour remplir la mission de préservation des espaces NAF de l'opération d'intérêt national, les communes qui concentrent les projets de développement de l'État auraient pu accueillir une partie de la quote part de logements sociaux de Vauhallan.³³⁸ Au moment des entretiens, la situation était encore dans l'impasse même si la carence en logement sociaux de Vauhallan avait été communiquée à l'État sans qu'une solution n'ait été trouvée. Un autre cas de

³³⁵ Entretien Maire. Commune de Vauhallan communauté d'agglomération Paris-Saclay. Saclay. Septembre 2021.

³³⁶ Entretien Sœur de Abbaye Saint-Louis-du-Temple de Vauhallan. Plateau de Saclay. Juillet 2019

³³⁷ Entretien Sœur de Abbaye Saint-Louis-du-Temple de Vauhallan. Plateau de Saclay. Juillet 2019

³³⁸ Entretien Maire. Commune de Vauhallan communauté d'agglomération Paris-Saclay. Saclay. Septembre 2021.

figure est rencontré dans la commune rurale de Villiers-le-Bâcle au sud-ouest du plateau. En 2005, la commune a acheté huit hectares de terres pour penser un projet immobilier : « Mais finalement ils ont été ZPNAFisés. Et maintenant la commune est endettée sur un achat qui ne lui sert pas. Un achat qui s'était au prix fort en 2005, sans qu'il n'y ait eu de contraintes »³³⁹. La ZPNAF peut donc entrer en collision avec des projets plus locaux, comme à Villiers-le-Bâcle, ou d'autres impératifs, comme la construction de logements sociaux à Vauhallan. Pour ces acteurs locaux, la mise en place de la ZPNAF a donc principalement protégé des terres qui n'intéressaient pas les projets de l'EPA Paris-Saclay.

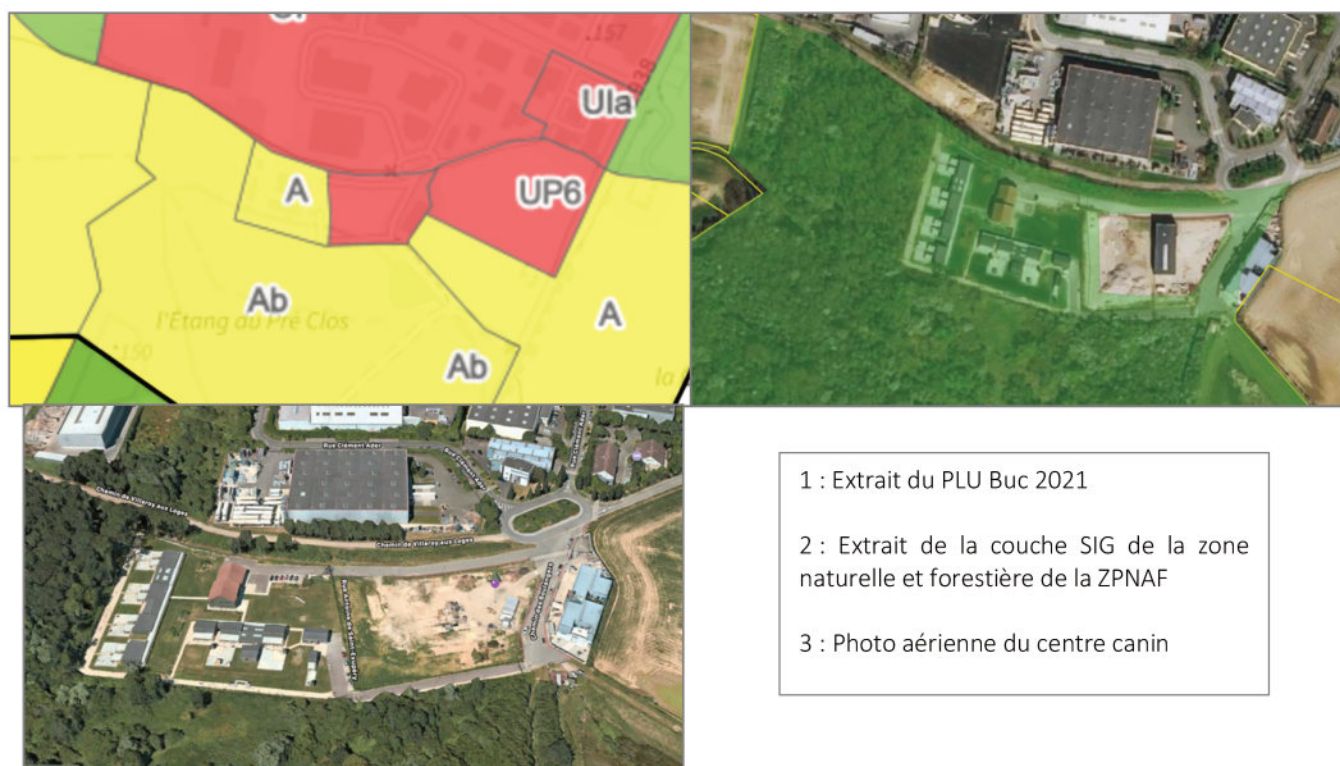


Figure 122: Plan de situation du centre canin à Buc (M. Jussaume, 2021)

Le règlement du zonage A et du zonage N des plans locaux d'urbanisme est également variable selon les communes. En effet, la ZPNAF ne permet que le maintien de la destination du zonage agricole ou naturel prévu par les documents communaux. Le règlement de ces zones varie pourtant en fonction des municipalités. Dans la commune de Buc, la parcelle 406 est par exemple entièrement intégrée en ZPNAF, dans la zone naturelle et forestière (figure 122). Pourtant, dans le PLU mis à jour en 2021, la parcelle se trouve en zone agricole. Elle en outre est partiellement occupée par un centre d'élevage de chiens guides d'aveugles qui imperméabilise une grande partie de la surface. On note donc ici une incohérence entre le zonage agricole du PLU, la servitude d'utilité publique classée en zone naturelle, et la réalité concrète du terrain bâti³⁴⁰. La construction d'un élevage est autorisée en zone agricole, mais, en revanche, le changement de destination de la zone N de la ZPNAF en zone A ne semble pas avoir fait l'objet d'une négociation encadrée avec l'EPA Paris-Saclay, comme pour le cas du ru de Vauhallan porté par le syndicat d'assainissement.

³³⁹ Entretien Maire. Commune de Villiers le bâcle. Maire. Saclay. Novembre 2021.

³⁴⁰ Selon la jurisprudence et notamment la décision de la cour administrative d'appel de Lyon en date du 22 juin 2010, n° 08LY00117, commune de Rochegude, l'installation d'un chenil est considérée comme une installation liée à l'activité agricole et est donc compatible, conformément à l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, avec la destination agricole d'une zone.

Un tracé qui comporte des imprécisions ou des besoins de réajustements a posteriori

Le tracé de la ZPNAF présente également des petites anomalies qui sont pourtant prescriptives. Comme les cours d'eau ne sont pas cadastrés, certaines parcelles à Bièvres et Vauhallaan, où le Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre souhaitait restaurer des rus, ont été classées en zone agricole. Ce zonage limitant la marge de manœuvre de leur restauration, le syndicat a dû obtenir une demande de réajustement entre les deux zones A et N de la ZPNAF.



Figure 123: Travaux de reméandrage du ru de Vauhallaan (SIAVB, 2022)

Les tracés manuels qui excluent certains bâtiments de la ZPNAF sont également plus ou moins précis. Sur la figure 124, le détour du bâtiment agricole a été exclu de la ZPNAF sur la parcelle 64 de la commune de Bièvres. Le tracé a été fait de façon manuelle par les services du Système informatique géographique (SIG) de l'EPA Paris-Saclay au moment de la création de la ZPNAF.



Figure 124: Détour d'une exploitation agricole dans la parcelle 64 de la ZPNAF (EPA Paris-Saclay 2013)

Dans certains cas, le zonage de la ZPNAF comporte également des erreurs en raison de l'imprécision du travail initial effectué à partir de photos aériennes. Des zones résidentielles ont par exemple été classées en zones forestières alors qu'elles sont bâties. C'est le cas des parcelles 145 et 146 de la commune de Jouy-en-Josas (figure 125). Le plan de zonage du PLU indique que l'espace se situe dans la bande inconstructible des lisières boisées :

« Dans la "bande inconstructible" de 50 mètres des lisières, figurés au document graphique (protection de lisières boisées), toute construction est interdite, à l'exception des aménagements et installations qui ne compromettent pas la protection des sols en bordure de l'espace boisé et qui ont un caractère de réversibilité (tels que des parcs de stationnement ou aire d'accueil du public non imperméabilisées) » (Extrait règlement du PLU Jouy-en-Josas de 2018, p 159)

Pourtant deux maisons sont identifiées par image satellite dont une sur la parcelle 145 alors qu'elle n'est pas indiquée sur le plan de zonage du PLU (figure 125).

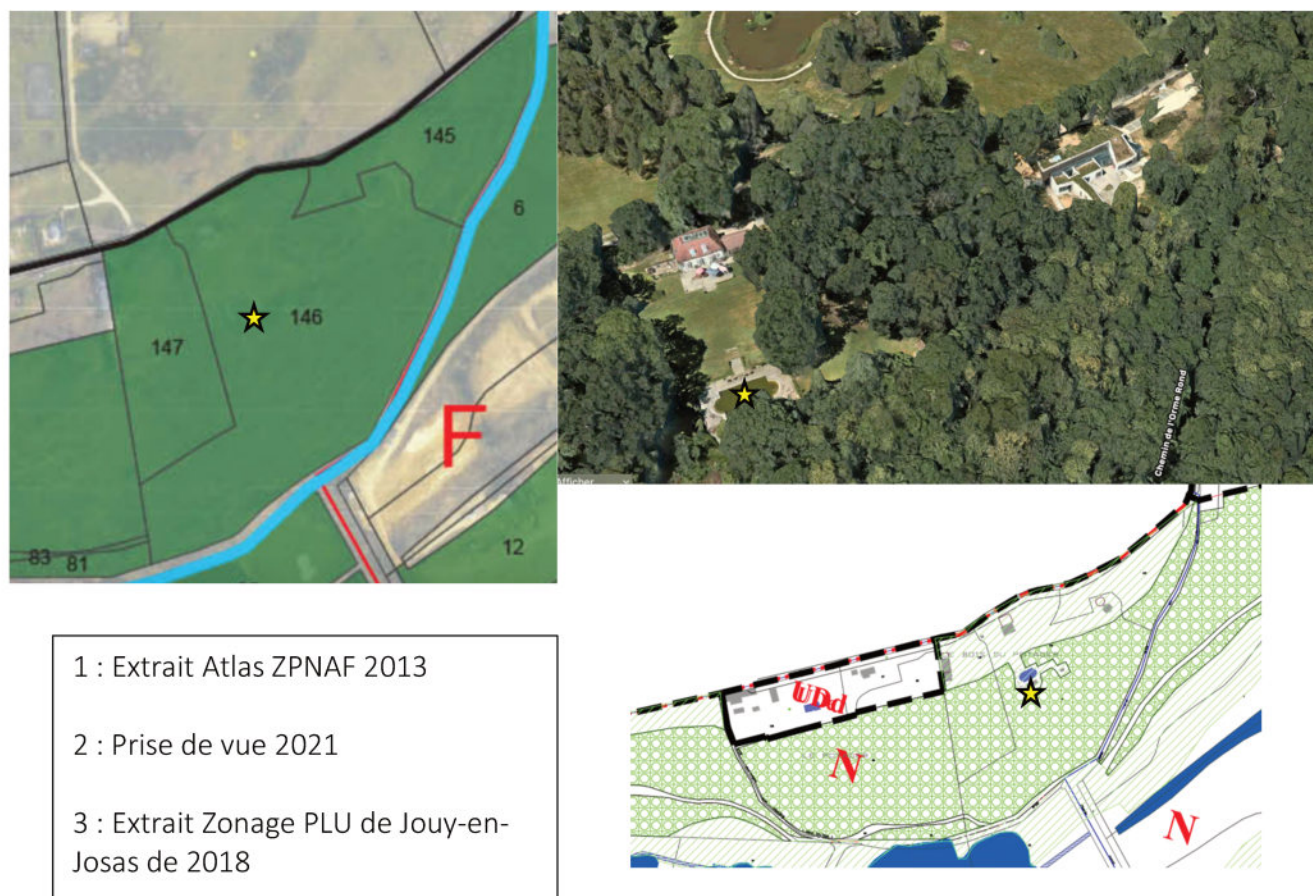


Figure 125 : Étude de cas des parcelles 145 et 146 de la ZPNAF dans la commune de Jouy-en-Josas (M. Jussaume, 2021)

La localisation du tracé de la ZPNAF au milieu des parcelles s'est en effet appuyée sur les images satellitaires disponibles en 2010. Celles-ci étaient moins précises que celles qui sont actuellement disponibles. Depuis, les techniques de représentation cartographique ont connu plusieurs changements qui influencent la précision et les modalités d'utilisation de la carte du zonage de la ZPNAF. Comme souligné précédemment, l'EPA Paris-Saclay dispose aujourd'hui d'une base de données cartographiques, géoréférencées, relativement précise et actualisée, contrairement au début du projet (cf. chap. 4). Le perfectionnement des techniques de relevés a notamment permis d'augmenter la précision des données collectées. À titre d'exemple, les images orthophotographiques offraient auparavant une précision de 20 cm par pixel, tandis que les prises de vue par drone permettent actuellement d'atteindre une précision de 3 cm par pixel. Le changement des systèmes de projection utilisés dans les logiciels de géoréférencement et de visualisation aurait également induit des modifications dans la visualisation de certains jeux de données SIG. Comme souligné plus haut, on remarque donc que le tracé est plus ou moins précis pour l'intégration des bâtiments et des zones imperméabilisées au sein de la ZPNAF.

Pour les services de l'EPA Paris-Saclay, le passage d'un système de projection à un autre et la numérisation de certains plans anciens peuvent induire des déformations (modification des polygones) et des décalages (glissement d'une couche)³⁴¹. Ces anomalies doivent être alors corrigées par le bornage d'un expert géomètre.

Doctorante : « Quand vous parlez de décalage, c'est le glissement d'une couche sur une autre ou plutôt une déformation sur la forme des polygones ?

Responsable SIG : Je dirai un peu les deux. Car à l'époque le cadastre c'était un peu le Far West ! Chacun faisait un peu ce qu'il voulait. Parfois, il y avait la bonne forme mais par exemple on voyait la clôture de Danone sur le quartier de l'école polytechnique qui était 100 m plus au nord que ce qui était prévu. Alors que la forme du reste de la parcelle n'avait pas bougé. Donc, c'était ces trucs-là qui posaient problème. Et ensuite, chaque commune étant indépendante, on peut aussi avoir des superpositions de parcelles. Mais cela peut être dû à des déformations de dessin de l'époque où ils faisaient à la main et où il n'avait pas la plus grande rigueur. (...) Donc le géomètre remet tout droit et c'est lui qui fait foi. »³⁴²

Sur ce sujet, les entretiens ont pu révéler des avis différents. D'après les services de l'EPA Paris-Saclay, ce changement a pu induire des déformations et des décalages. Pour l'expert topographe, le changement de système de projection n'induirait pas de déformations. Pour vérifier, nous avons projeté les couches Shapefile du parcellaire cadastral et de la ZPNAF avec un logiciel SIG dans les deux systèmes de projection. L'étude de cas est reportée en annexe 1 et conclut sur une parcelle de ZPNAF à l'absence de déformation des polygones mais à la présence d'un léger décalage entre les couches de la ZPNAF et les photos aériennes, ainsi qu'entre la couche de la ZPNAF et le tracé du cadastre.

³⁴¹ Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.

³⁴² Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022

Une localisation incertaine des limites de la ZPNAF

Les acteurs locaux s'interrogent depuis plusieurs années sur la localisation exacte des frontières de la ZPNAF. Dans le décret de 2013, certaines parcelles sont en effet situées en totalité en ZPNAF et d'autres sont inscrites pour partie. La stabilité de la ZPNAF dans le temps a en effet rendu nécessaire l'anticipation des besoins d'urbanisation au sein des parcelles concernées par la servitude. À ce titre, des parcelles cadastrales peuvent être concernées partiellement par la protection de la ZPNAF. C'est dans ce cas que la clarification de la frontière de la servitude suscite des tensions.

Pour les parcelles situées en totalité en ZPNAF, le tracé de la ZPNAF recouvre celui du tracé parcellaire qui donne donc une indication de ses frontières. Mais pour les parcelles situées pour partie, ces imprécisions graphiques rendent difficile la localisation exacte de la limite de la ZPNAF qui se situe au milieu d'une parcelle dont la représentation graphique a pu être décalée (figure 126). Il est donc difficile de connaître le tracé des limites de la ZPNAF pour les zones qui se situent en lisière des projets, qui ont de plus fait l'objet de redécoupages parcellaires et d'expropriations au fil de l'avancement des chantiers. Pour plusieurs parcelles classées pour partie, les numéros de parcelles indiqués dans le décret de 2013 ne sont donc plus à jour. L'association Terre et Cité mentionne ainsi que « des redécoupages parcellaires, particulièrement nombreux en lisière de la ZPNAF, ont été réalisés sans que le décret ne soit actualisé ou qu'à minima un tableau répertoriant les correspondances cadastrales ne soit mis à disposition »³⁴³. Ces incompréhensions et ces imprécisions inquiètent les acteurs gestionnaires des espaces NAF sur la possibilité d'un empiètement des projets d'aménagement sur les zones supposées être protégées.

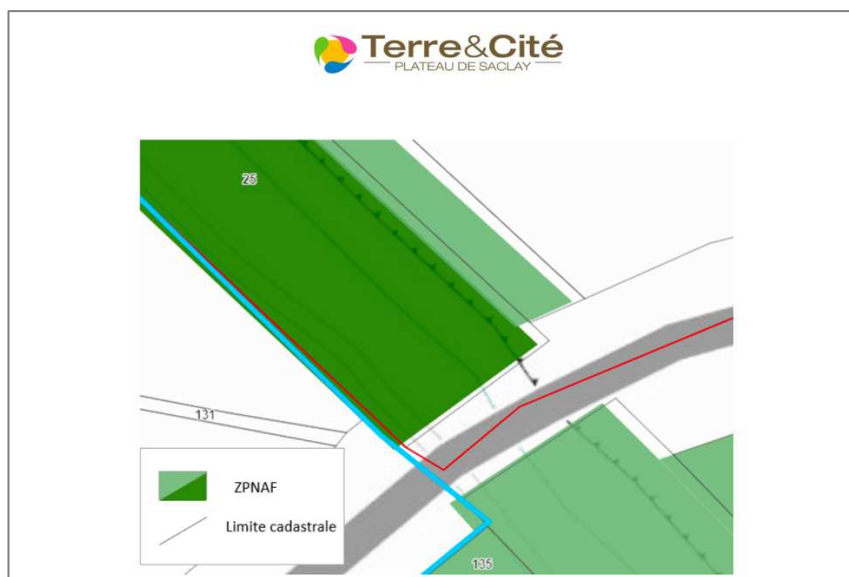


Figure 126: Exemple de décalage lié à la projection cartographique du plan de la ZPNAF (Terre et Cité, 2022)

³⁴³ Extrait page 1. Note explicative Enquête parcellaire préalable à la Ligne 18 & Respect de la ZPNAF. Décembre 2022.

Ces coquilles repérées a posteriori révèlent une caractéristique de la mise en place de la ZPNAF. La finalisation du tracé a été précipitée par les contraintes d'agenda et n'a pas véritablement été évaluée par des experts : « On avait trois ans pour créer la ZPNAF. C'est pour cela que c'est en décembre 2013 que la ZPNAF a été créée avec les cartes et la matrice qui allait avec. »³⁴⁴ se souvient un membre de l'EPA Paris-Saclay. Les vérifications au niveau du Conseil d'État n'ont pas donné lieu à des échanges poussés sur des aspects techniques. La seule remarque qui a été effectuée a porté sur la couleur du tracé de la petite région agricole³⁴⁵ sur la carte. Initialement bleu marine, le tracé est aujourd'hui violet : « J'étais avec la conseillère d'État et on présentait les cartes. Et un truc qui est drôle, c'est que le contour de la petite zone agricole est violet car la conseillère d'État a dit qu'elle aimerait bien que cela soit violet. Mon chef m'a dit et bien on passe cela en violet. »³⁴⁶. À noter que cette dénomination de la petite région agricole est une création ex-nihilo purement administrative. Elle a été créée pour que le périmètre fracturé de la ZPNAF soit contenu dans un ensemble englobant unifié. Pour certains acteurs locaux, la création de la ZPNAF n'aurait donc pas été suffisamment encadrée et contrôlée par des experts avant d'être mise en place. Si la rigidité du document est présentée comme une de ses forces, elle peut également constituer une faiblesse quand elle comporte des éléments erronés ou des erreurs d'appréciations. Un membre d'une association qui se souvient des échanges autour de la création de la ZPNAF témoigne :

Doctorante : « Qui a pensé ce dispositif initialement ?

Amis de la vallée de la Bièvre : Bah je vais vous le dire moi : Il n'a pas été pensé ! (...) Je pense que s'il y avait eu une réflexion suffisamment sérieuse et que si on n'avait pas été pressé par un débat qui voulait absolument faire passer l'EPA et le métro. Si on n'avait pas été pressé par ce débat et que cela avait réfléchi sérieusement, la ZPNAF aurait pu être considérée et définie autrement. Alors que là c'est n'importe quoi dans le fond. Cette déclaration d'intention, on protège, vous ne pouvez plus construire et puis terminé ! »³⁴⁷

7.2.2. Les zones pour partie : un flou juridique qui laisse la porte ouverte à des empiètements sur la ZPNAF ?

Ce que dit la loi du Grand Paris

La question du possible empiètement des projets sur la ZPNAF est un sujet qui mobilise des connaissances techniques précises. En plus de l'apport des enquêtés, mon analyse a été éclairée ponctuellement par des experts en droit ou en maîtrise SIG qui sont extérieurs aux terrains. Si l'on consulte les textes législatifs, on remarque que la seule obligation réglementaire du dispositif de la ZPNAF s'appuie sur la délimitation d'un périmètre de protection permettant de maintenir la vocation des espaces NAF du territoire. La loi indique ainsi que : « Cette zone comprend au moins 2 300 hectares de terres consacrées à l'activité agricole situées sur les communes figurant à l'annexe B précitée. » (LOI n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris 1). Le décret d'application,

³⁴⁴ Entretien membre de l'EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.

³⁴⁵ La petite région agricole désigne le territoire agricole du plateau de Saclay dans les documents relatifs à la ZPNAF. Il ne correspond pourtant pas à une forme de délimitation officielle.

³⁴⁶ Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.

³⁴⁷ Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Août 2021.

quant à lui, augmente la surface protégée mais utilise une formulation plus évasive « environ » au lieu de « au moins » :

« La superficie totale de la zone est de 4 115 ha environ, dont environ 2 469 ha de terres agricoles. Le périmètre de la zone de protection naturelle, agricole et forestière du plateau de Saclay est représenté par le plan général au 1/12 500 et délimité par les huit plans au 1/5 000, joints en annexe, avec leur carte d'assemblage, au présent décret. » (Décret n° 2013-1298 du 27 décembre 2013 délimitant la zone de protection naturelle, agricole et forestière du plateau de Saclay)

Selon l'avis d'une juriste, l'imprécision des termes n'est pas forcément une anomalie car pour éviter l'obsolescence trop rapide de la loi face aux spécificités des réalités de terrain la recherche d'absolu n'est pas un but en soi. En revanche, le fait que la formulation du décret ne devrait pas être moins précise que celle de la loi qu'il est supposée appliquer³⁴⁸. Si l'on en croit cette interprétation, la formulation du décret n'assurerait donc la protection d'une superficie que d'environ 4 115 hectares. L'échelle du critère de vérification ne descendrait donc pas en dessous de l'hectare.

Ce que l'on sait des données de la ZPNAF

La mise en place d'outils de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) s'appuie le plus souvent sur un zonage. Ce zonage identifie des portions du territoire où les usages autorisés font l'objet d'un encadrement strict. Si l'on prend l'exemple de la ZPNAF, cette servitude d'utilité publique délimite un périmètre réglementaire à l'intérieur duquel le changement de destination des espaces NAF est impossible. En cas de révision des documents d'urbanisme, une zone agricole (ZA) mentionnée dans un PLU ne peut donc pas être modifiée en zone à urbaniser (ZAU).

Ce principe de pérennisation de l'usage des sols semble clair, malgré quelques balbutiements de sa prise en compte dans les pratiques des acteurs décisionnaires qui seront développés plus bas. Pourtant, la conduite d'entretiens a pu révéler le maintien de tensions sur le tracé de la limite entre les espaces NAF et les chantiers prévus au sein de l'OIN. Ces points de litige nous invitent à interroger plus en détails les modalités d'application du zonage et la concrétisation de ces délimitations sur le terrain, en particulier dans les zones de lisières. Plusieurs sources d'informations rassemblent les données foncières d'une parcelle et sont présentées dans l'encadré 22 qui suit.

³⁴⁸ Entretien Juriste. Droit de l'environnement, experte en analyse et conduite de projets environnementaux, en soutien aux luttes locales. Association « Terres en Luttés ». Novembre 2021.

Encadré 22: Différentes informations associées à une parcelle de terrain (M. Jussaume, 2023)

En France, plusieurs sources d'informations rassemblent les données foncières d'une parcelle donnée.

- Le titre de propriété « garantit l'identification des contractants et justifie le droit de propriété ainsi que les autres droits qui y sont attachés (certaines servitudes...). En revanche, la seule référence à l'identifiant cadastral ne permet pas de garantir la consistance du bien dans ses limites et sa superficie » (Notice Géomètre experts³⁴⁹, consultée 03/2022)

- Le plan du cadastre est un document qui a uniquement une valeur fiscale. Il propose une représentation de la réalité qui associe à une parcelle donnée des informations (souvent personnelles) sur son propriétaire. Celles-ci sont ensuite utilisées comme base de calcul des impôts fonciers. La couche SIG mise à disposition constitue ainsi un élément de présomption de la localisation des parcelles. Mais le plan cadastral ne permet pas, à lui seul, de fixer avec exactitude des limites de propriété. Il n'a pas de valeur juridique et ne peut garantir les informations qu'il donne. Par ailleurs, le propriétaire étant libre d'effectuer des regroupements ou des morcellements parcellaires sur ses terres, des discordances peuvent être relevées entre le plan cadastral et la réalité de terrain, notamment dans les zones de chantier.

- La matrice cadastrale comporte des données littérales du centre des impôts fonciers (CDIF). Ces données sont généralement reportées dans les tables attributaires de la couche SIG du plan cadastral et se retrouvent également dans certaines bases de données comme les Fichiers Fonciers de la Direction générale des Finances publiques ou le service de la publicité foncière (anciennement service des hypothèques). La matrice cadastrale comporte des données plus précises sur les caractéristiques de la parcelle, notamment sa surface exprimée qui constitue la donnée chiffrée faisant foi en cas de transaction.

- Le bornage vise à la délimitation des limites physiques d'une parcelle, arrêtée par l'intervention d'un géomètre expert qui garantit les limites de la propriété ainsi que les droits qui lui sont attachés. Le travail du géomètre consiste à croiser les différentes données (plans anciens, procès-verbaux de bornage antérieur, photographies, conventions...) pour marquer sur le terrain les limites de la parcelle. Un site à accès payant, geofoncier.fr³⁵⁰, met à disposition les informations du bornage des géomètres experts. Le bornage est donc « l'opération qui a pour effet de définir juridiquement et matérialiser sur le terrain les limites des propriétés privées appartenant ou destinées à appartenir à des propriétaires différents ; il peut être amiable ou judiciaire. » (Notice Géomètre experts, consulté 03/2022)

³⁴⁹ http://www.geometre-expert.fr/upload/docs/application/pdf/2019-02/bornage_2018_bd.pdf

³⁵⁰ Le géomètre-expert a l'obligation d'enregistrer le procès-verbal de bornage dans la base de données GEOFONCIER (www.geofoncier.fr) de l'Ordre des géomètres-experts aux fins de conservation et d'archivage. Cette base de données permet d'informer sur l'existence des opérations de bornage réalisées postérieurement au 1er juillet 2010 et de visualiser les limites bornées depuis cette date. Elle constitue en outre le support d'archivage des actes fonciers, plus particulièrement des procès-verbaux de bornage, et garantit ainsi la pérennité et la traçabilité des opérations de bornage réalisées par les géomètres-experts. (Notice Géomètre experts, consulté 03/2022)

Ainsi, la couche SIG du plan cadastral permet d’avoir une idée approximative de sa localisation dans l’espace et de sa surface mesurée (calculée avec l’outil SIG). La matrice cadastrale, quant à elle, indique la surface exprimée réelle (qui fait foi dans l’établissement des caractéristiques de la parcelle). Et finalement, c’est le bornage, effectué par un géomètre expert, qui permet de statuer sur la localisation exacte de la limite parcellaire. La distinction de ces différentes sources permet d’explicitier plusieurs incohérences et confusions dans l’interprétation de données chiffrées de la ZPNAF. Le zonage de la ZPNAF a en effet plusieurs particularités contrairement au fonctionnement habituel des sources de données foncières. Pour la localisation, c’est le tracé de l’Atlas du décret de 2013 qui fait foi pour la spatialisation des limites de la servitude. Ce tracé a pu, soit suivre les limites parcellaires, soit être tracé à la main dans certains cas par les services de l’EPA Paris-Saclay. Pour la superficie, ce sont les surfaces mesurées par le logiciel SIG qui font foi. Contrairement à la matrice cadastrale, les données de la matrice de la ZPNAF s’appuient donc sur le calcul du logiciel de SIG, avec pour base la forme des polygone tracés.³⁵¹ Dans la table attributaire de la ZPNAF (figure 127), on remarque pourtant deux colonnes indiquant des surfaces différentes. La première « surface en » est supposée être la surface de référence de la matrice qui aurait été mesurée initialement. La seconde « st area shp » correspond à la surface cartésienne mesurée par le logiciel SIG au moment de l’ouverture des données.

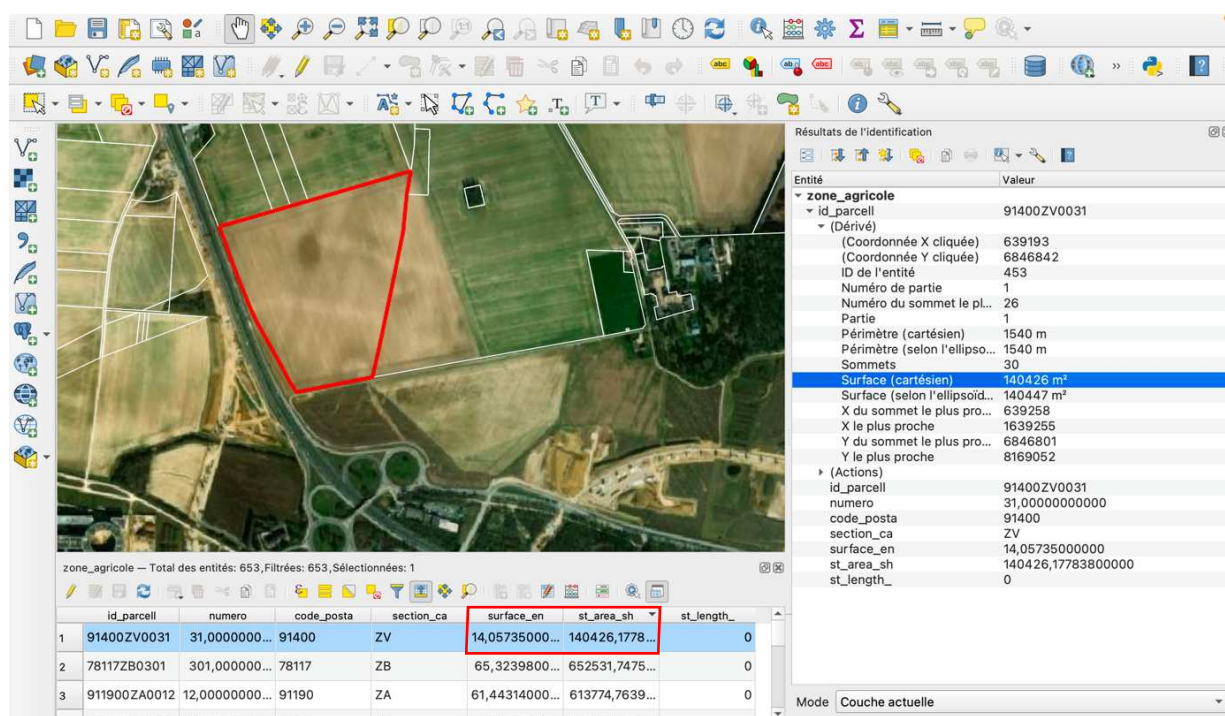


Figure 127:Extrait de la table attributaire de la ZPNAF pour la parcelle ZV79 (QGIS, 2023)

D’après les services de l’EPA Paris-Saclay, c’est la première colonne qui ferait foi, même si la présence dans la même table attributaire de deux surfaces différentes est source de confusion et d’incompréhension. Les surfaces de la ZPNAF étant supposées être des surfaces essentiellement mesurées, certains acteurs ne comprennent pas pourquoi la mesure dans le logiciel SIG ne permet pas de retrouver la même valeur. Les parcelles de la ZPNAF n’ont pas en effet fait l’objet de bornage,

³⁵¹ Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.

ce qui est relativement courant pour les servitudes d'utilité publique. En revanche, il n'y a pas de réactualisation du plan de la ZPNAF. Le tracé en vigueur s'appuie donc sur le fond cadastral de 2010, ce qui ne permet pas de suivre l'actualisation des changements de parcelles qui ont pu faire l'objet d'un redécoupage depuis le décret de 2013. Il faut donc reconstituer la chronologie des morcellements de parcelles effectués après 2013.

En conclusion, les documents de la matrice cadastrale mobilisent des données exprimées pour caractériser les surfaces des parcelles cadastrales. Tandis que la matrice de la ZPNAF, de son côté, s'appuie sur des données mesurées par le SIG pour identifier les surfaces. Si l'on rencontre souvent une corrélation entre les deux, cette différence de méthode de comptabilisation induit parfois un décalage dans les chiffres utilisés pour décrire les parcelles. Pour illustrer cet aspect, le cas de l'expropriation des terres agricoles par l'EPA Paris-Saclay pour la réalisation de l'échangeur de Corbeville est éclairant.

L'échangeur de Corbeville : une suspicion d'empiétement sur la ZPNAF

L'échangeur de Corbeville est un projet routier situé le long de la N118 dans la commune de Saclay et se trouve en bordure de la zone agricole de la ZPNAF (figure 128).

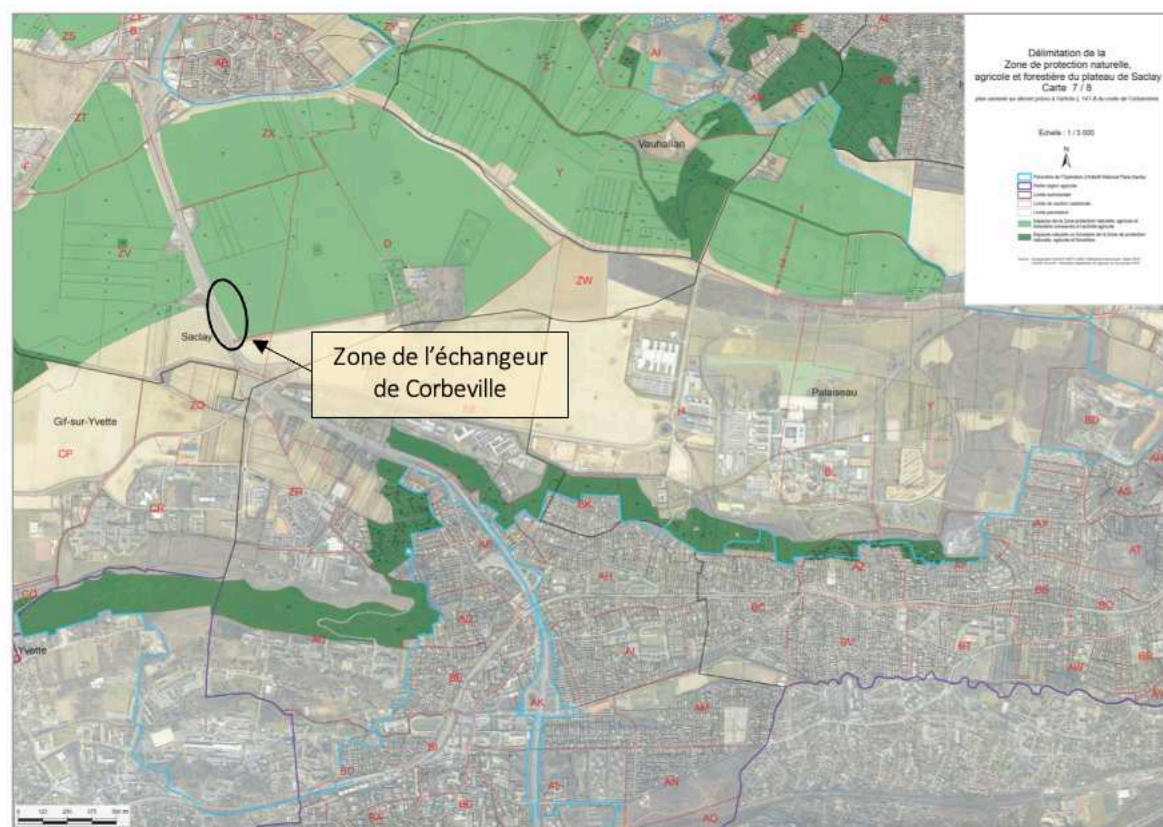


Figure 128: Localisation de la zone du litige de l'échangeur de Corbeville dans le plan de la ZPNAF (EPA Paris-Saclay, 2013)

La figure 129 spatialise les différents éléments de la parcelle pour partie en ZPNAF qui se trouve dans cette zone. Suite à un premier morcellement, la parcelle Z31, partiellement intégrée dans la ZPNAF, a été scindée en deux, entre la parcelle ZV79, laissée à l'exploitant, et la ZV78, utilisée pour des travaux de voirie du département. En 2022, une autre portion de la parcelle ZV79 est expropriée par l'EPA Paris-Saclay pour les besoins du chantier de l'agrandissement de l'échangeur de Corbeville.

Cette deuxième expropriation n'est alors pas comprise par l'exploitant car il pensait avoir déjà cédé la portion de sa parcelle qui se situait en dehors de la ZPNAF. Sur le plan de l'atlas de la ZPNAF, en figure 129, une portion est effectivement réservée pour une extension d'urbanisation (en beige) et la forme permet de supposer que la surface hors-ZPNAF était effectivement pensée pour accueillir le chantier de l'échangeur. Pourtant, les données chiffrées, présentées dans l'état parcellaire de l'EPA Paris-Saclay, ont conduit plusieurs acteurs locaux (plusieurs associations et l'agriculteur concerné) à interroger en 2021 les modalités de localisation exacte de la limite de la ZPNAF.

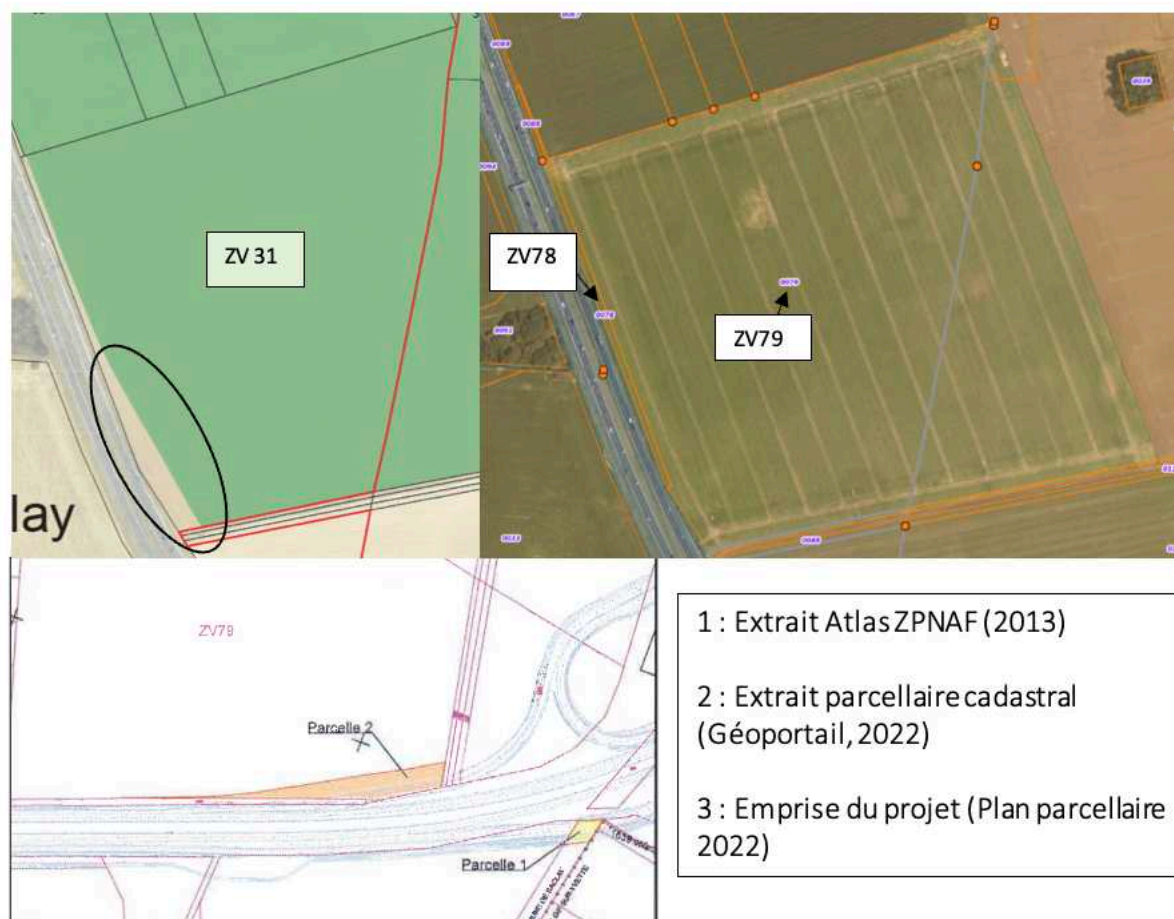


Figure 129 : Étude de cas de la parcelle ZV31 pour partie en ZPNAF (M. Jussaume, 2022)

L'annexe 2 rassemble les données collectées lors des entretiens ainsi que les différentes interprétations de la situation en fonction des acteurs concernés (exploitant exproprié, aménageur, avis d'experts extérieur). Dans le cas précis de l'analyse de la parcelle touchée par l'échangeur de Corbeville les calculs conduisent à deux hypothèses. Dans un premier cas, il n'y aurait pas d'empiètement de la ZPNAF (méthode du topographe présentée en annexe 2). Dans un second cas, il y aurait un empiètement d'environ 180 m² qui, pris isolément, ne change pas la valeur protégée dans le décret car celle-ci n'est pas indiquée avec autant de précision et se base sur une échelle à l'hectare. On remarque toutefois qu'il suffirait que cette erreur d'empiètement soit répétée 55 fois sur le territoire pour qu'elle puisse changer la valeur en hectares de la surface protégée inscrite dans le décret. En sachant qu'il y a près de 185 parcelles pour partie (pp) en ZPNAF, il suffirait qu'un tiers d'entre elles soient concernées par une erreur d'une centaine de mètres carrés pour que l'effet soit significatif sur la surface de la ZPNAF (perte d'un hectare). Pris isolément, chacun de ces empiètements serait néanmoins certainement considéré comme négligeable sur l'ensemble de la zone protégée.

On remarque également que l'origine des données indiquées dans l'état parcellaire de la ZAC de Corbeville n'est pas suffisamment précise pour permettre une bonne compréhension des opérations³⁵² : la combinaison de données exprimées et mesurées ou encore l'indication de valeurs qui, sommées, ne permettent pas de retrouver le total de la surface en sont des exemples. L'ensemble de ces éléments ont pu maintenir une confusion et des incompréhensions entre les acteurs qui ne disposent pas du même degré d'informations et de connaissances sur ces sujets.

Enfin, aucun bornage n'a été effectué pour les parcelles concernées pour partie par la ZPNAF. Avoir une surface exprimée pour ces parties de parcelles permettrait pourtant une comptabilisation claire et durable dans le temps. À l'heure actuelle, on constate que la surface de la ZPNAF, indiquée en hectares par parcelle, n'a en réalité que peu de poids dans la méthode de délimitation de la servitude. C'est le tracé de la carte réglementaire qui est privilégié par les aménageurs comme référence alors que, d'une part, les représentations graphiques de ce tracé ont visiblement connu des décalages et des déformations, et que, d'autre part, la surface est inscrite dans le décret au même titre que la carte réglementaire. On observe donc la confrontation de deux argumentaires : le premier défend la surface protégée de la ZPNAF, même si celle-ci n'est précise qu'à l'hectare dans le décret. Le second s'appuie sur le tracé de la carte réglementaire pour délimiter les frontières, même si celui-ci n'a pas fait l'objet d'un bornage préalable par un géomètre expert au moment de la création du dispositif. Par ailleurs, le règlement de la servitude ne comprend pas la mention d'une bande d'inconstructibilité autour du tracé de la ZPNAF, qui est une disposition présente dans d'autres exemples de servitudes d'utilité publique pour éviter les litiges sur la localisation de la frontière³⁵³.

Actuellement les agriculteurs et les associations sont en négociation avec les services de l'EPA Paris-Saclay pour obtenir un bornage et un redécoupage parcellaire qui permettrait de clarifier les limites de la ZPNAF en ayant des parcelles entièrement en ZPNAF et non plus seulement pour partie :

³⁵² Entretien Topographe. Spécialiste en conseil en systèmes et logiciels informatiques Société Urbadesk. Mars 2022

³⁵³ Entretien ancienne membre d'un cabinet de géomètre expert. Août 2023.

« Réaliser un bornage global de la ZPNAF et un redécoupage cadastral en cohérence avec son tracé (de sorte qu'il n'existe plus que des parcelles classées "en totalité" en ZPNAF). Le bornage permettrait que le périmètre de la ZPNAF ne soit non plus basé sur une représentation simplifiée et erronée de la réalité mais sur la réalité directement. Les bornages physiques étant impossibles à maintenir dans le temps, il paraît essentiel de compléter ce travail par une reconfiguration cadastrale qui faciliterait grandement la lecture et donc le suivi de la ZPNAF. Ces démarches représentent l'occasion de constituer un nouveau référentiel commun qui soit précis, transparent et non-contestable. »³⁵⁴

À noter qu'à Marne-et-Gondoire, le PPEANP intègre aussi des parcelles pour partie. Au moment de sa création, les équipes de l'agglomération du Val de Bussy ont néanmoins fait un choix différent pour comptabiliser les surfaces pour partie. Ils ont travaillé sur la base des informations cadastrales pour les parcelles comprises en totalité (surfaces exprimées) et sur le SIG pour les parcelles découpées pour partie (surfaces mesurées). Le choix est donc ici assumé de mélanger des parcelles exprimées avec des parcelles mesurées. Pour ces zones pour partie en PPEANP, il n'y a pas eu de relevé d'un géomètre expert. Le PPEANP se base sur les plans locaux d'urbanisme et le cadastre pour son découpage. Et pour calculer la surface des parcelles pour partie, les membres ont choisi d'exprimer la répartition en pourcentage au regard de la surface totale cadastre initiale (figure 130). C'est donc ce pourcentage qui fait foi en cas de litige.³⁵⁵

SEINE & MARNE 77 LE DÉPARTEMENT			MARNEetGONDOIRE communauté d'agglomération					
Nom de la parcelle	Surface sous emprise (en m ²)	Part de la parcelle sous emprise (en %)	Nom de la parcelle	Surface sous emprise (en m ²)	Part de la parcelle sous emprise (en %)	Nom de la parcelle	Surface sous emprise (en m ²)	Part de la parcelle sous emprise (en %)
B0690	458	100	B0860	1990	90	C0060	818	100
B0697	22	100	C0002	501	100	C0061	132	100
B0698	782	45	C0003	2729	100	C0062	818	100
B0699	22	100	C0007	524	100	C0063	750	100
B0741	477	100	C0008	2188	92	C0064	720	100
B0769	1947	100	C0026	2184	100	C0065	317	100
B0770	2081	72	C0027	880	100	C0066	554	100
B0777	228	19	C0034	298	100	C0067	559	100

Figure 130: Surfaces des parcelles pour partie du PPEANP exprimées en pourcentage (Marne-et-Gondoire, 2014)

Si l'on compare les deux dispositifs, on constate que c'est le bornage par un géomètre qui permettrait effectivement de tracer avec exactitude la délimitation de la servitude lorsque celle-ci s'écarte de la limite cadastrale. Sur la base des surfaces qui avaient été relevées à l'époque de la création de la ZPNAF, le bornage aurait ensuite permis de calculer la surface exprimée de la protection pour ensuite pouvoir la comparer avec la surface totale cadastrale. Il aurait ainsi permis d'avoir des

³⁵⁴ Extrait page 8. Note explicative Enquête parcellaire préalable à la Ligne 18 & Respect de la ZPNAF. Décembre 2022.

³⁵⁵ Entretien Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021

surfaces exprimées pour les parcelles pour partie en ZPNAF en amont des projets, ce qui aurait évité aux propriétaires concernés d'avoir l'impression que la limite de la servitude est placée a posteriori en fonction des besoins de l'aménageur. La prise en charge financière du bornage ne fait pourtant pas consensus. Pour l'aménageur, au vu du nombre de parcelle pour partie, ce seraient les propriétaires privés qui devraient financer l'expertise, tandis que pour les exploitants, c'est l'aménageur responsable de la ZPNAF qui devrait en assumer le coût. Le principe même d'une zone pour partie semble donc fragiliser le dispositif. Pour le PPEANP de Marne-et-Gondoire la bipartition de certaines parcelles avaient pour but de préciser la situation existante en intégrant des parcs de château, des jardins de zones d'habitation etc. À la différence de la ZPNAF, les zones pour partie du PPEANP ne concernent donc pas des futurs chantiers mais découpent de manière plus précise des zones bâties pour protéger les espaces NAF situés sur la même parcelle cadastrale qu'un bâtiment. Pour la ZPNAF en revanche, les parcelles pour partie ont pour but d'intégrer des futures zones de projets, alors mêmes que les besoins précis pour ces chantiers n'avaient pas toujours été établis au moment de la création de la ZPNAF. En l'état actuel des choses, certains acteurs locaux se servent de l'argument du flou des frontières de la ZPNAF pour critiquer ce dispositif qu'ils considèrent comme une vitrine du durabilité, écran d'une protection fantôme. Au-delà du zonage réglementaire, l'absence de concrétisation du programme d'action est également un élément qui limite pour eux la portée du dispositif.

7.3. Un outil qui n'est pas doté des moyens de ses ambitions et qui aboutit à un compromis insatisfaisant

7.3.1. Un programme d'action concerté avec les acteurs locaux mais qui n'est ni opposable, ni financé

Le programme d'action a pour objectif d'animer la ZPNAF en précisant les grandes orientations et les aménagements prévus au sein de la zone protégée. Sa mise en œuvre était initialement programmée pour une période de six ans, de 2017 à 2023, et son évolution et sa reconduction sont actuellement en cours de réflexion. À ce titre, l'EPA Paris-Saclay a lancé plusieurs marchés publics sur le programme d'action de la ZPNAF. En 2019, le premier portait sur l'évaluation de la ZPNAF et de l'avancée de son programme d'action. Le second, lancé en 2022, prévoyait l'accompagnement de l'EPA Paris-Saclay dans la révision du programme d'action de la ZPNAF³⁵⁶. Ces deux marchés ont été remportés par un groupement formé par plusieurs cabinets d'étude et l'association locale Terre et Cité. Les analyses qui suivent sont donc imprégnées des échanges et des travaux réalisés entre 2019 et 2022 dans le cadre de ces évaluations.

Les 28 actions du programme de la ZPNAF sont réparties en trois axes :

- Axe A : Assurer la pérennité de l'agriculture au sein de la ZPNAF
- Axe B : Assurer la pérennité es espaces naturels et forestiers
- Axe C : Assurer le développement des liens entre le Plateau, les activités et les habitants.

³⁵⁶ Cahier des Clauses Techniques Particulières Marché Public EPA Paris-Saclay. 2022

Pour chaque action, un ou plusieurs acteurs pilotes sont identifiés en vue d'assurer sa concrétisation. Par exemple, la fiche action 19 de l'axe C³⁵⁷ portant sur la « mise en place d'une signalétique sur le patrimoine historique et naturel en ZPNAF à destination des riverains » est pilotée par l'EPA Paris-Saclay et les EPCI volontaires. La fiche action répertorie également les actions à mettre en place (sentier d'interprétation, recensement des monuments, création de panneaux etc.), leur temporalité et les indicateurs de suivi à surveiller (fréquentation des sites, satisfaction des usagers etc.).

Ce programme d'action de la ZPNAF a été élaboré en 2016 à la suite d'un travail de concertation, organisé par l'EPA Paris-Saclay mais principalement suivi et animé par l'association Terre et Cité, en sa qualité de relai auprès des acteurs locaux³⁵⁸. Une cheffe de projet de Terre et Cité, en poste en 2016, se souvient avoir recherché à l'époque des partages d'expérience auprès d'autres territoires pour penser la construction du programme d'action. Elle avait notamment échangé avec les services de l'agglomération Marne-et-Gondoire pour s'inspirer de la forme du programme d'action de leur PPEANP. Ce type de partage entre deux territoires influencés par des opérations d'intérêt national est assez inédit. Il peut s'expliquer par l'appartenance des deux instances au programme agriurbain de la région Ile-de-France (cf : chap 1). Ce réseau commun a en effet permis aux acteurs de constituer des liens d'interconnaissances favorisant les partages d'expériences et les échanges sur des sujets opérationnels³⁵⁹. Lors des entretiens, les enquêtés soulignent que cette concertation, effectuée en amont du programme d'action de la ZPNAF, a constitué un moment de co-construction intéressant sur le territoire. L'aboutissement des ateliers en un document concret où apparaissent les propositions des participants a renforcé le sentiment de reconnaissance des acteurs locaux. Six ateliers de trois heures ont ainsi été réalisés pour le programme d'action de la ZPNAF autour des différents axes prévus et en fonction des acteurs mobilisés (atelier grand public, atelier acteurs institutionnels nommés dans les fiches actions etc.). Ces temps d'échanges étaient directement liés à la construction des fiches actions et ont offert la possibilité aux acteurs de faire des commentaires et des propositions techniques sur les thématiques du programme d'action. Lorsque que l'on consulte les comptes rendus, on constate néanmoins que certaines alertes étaient déjà présentes, notamment sur l'absence de financement du dispositif et l'utilisation des fonds européens obtenus pour le territoire par l'association Terre et Cité.

« Sur le financement : il est assez choquant de ne pas avoir de financement prévu pour un Programme d'action prévu par la loi. Et, quand il est prévu, de voir le recours à Leader, qui a été obtenu grâce à Terre et Cité qu'après la décision par la loi du programme d'action. »³⁶⁰

³⁵⁷ Axe C de la ZPNAF : « Développer les liens entre le plateau, les activités et les habitants »

³⁵⁸ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

³⁵⁹ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

³⁶⁰ Cahiers des Retours 5 février 2016 Martine Debiesse, membre permanente de Terre et Cité.

Les fiches actions

<p>p.61 A. Assurer la pérennité de l'agriculture au sein de la ZPNAF</p> <p>p.62 A1 – Assurer la veille foncière de l'ensemble de la ZPNAF et organiser la maîtrise foncière</p> <p>p.64 A2 – Réaliser un recensement des réseaux de drainage à l'échelle de la parcelle pour préserver leur fonctionnalité et les valoriser au mieux</p> <p>p.66 A3 – Réduire la proportion de terres exploitées à titre précaire</p> <p>p.67 A4 – Favoriser l'installation des jeunes agriculteurs</p> <p>p.68 A5 – Capitaliser et diffuser les connaissances sur les fonctionnalités agricoles</p> <p>p.70 A6 – Améliorer et faciliter la circulation des engins agricoles et forestiers (y compris dans les secteurs en chantier)</p> <p>p.71 A7 – Informer les agriculteurs sur les dispositifs d'aide à l'emploi</p> <p>p.72 A8 – Identifier les potentialités de développement de logements agricoles (création, mutualisation de l'existant, etc.)</p> <p>p.74 A9 – Mettre en place un conseil technique auprès des agriculteurs sur les différentes thématiques environnementales</p> <p>p.75 B. Assurer la pérennité des espaces naturels et forestiers</p> <p>p.76 B10 – Identifier et restaurer les espaces stratégiques pour les continuités naturelles en ZPNAF</p> <p>p.78 B11 – Création d'un Observatoire ornithologique sur l'Étang-Vieux de Saclay</p> <p>p.79 B12 – Mettre en œuvre des actions de préservation et d'extension de la biodiversité autour des zones humides (mares, mouillères, etc.)</p> <p>p.80 B13 – Atteinte du bon état des cours d'eau</p> <p>p.82 B14 – Adaptation face au risque inondation, gestion en temps réel</p>	<p>des crues et maîtrise des ruissellements</p> <p>p.84 B15 – Protection et conservation des zones humides (ZH) à travers les PLU et les permis de construire</p> <p>p.86 B16 – Accompagner les agriculteurs dans la lutte contre les nuisibles</p> <p>p.87 B17 – Valoriser au mieux les milieux forestiers</p> <p>p.88 B18 – Création d'un observatoire photographique des paysages de la ZPNAF, plateau de Saclay</p> <p>p.90 C. Développer les liens entre le plateau, les activités et les habitants</p> <p>p.91 C19 – Mise en place d'une signalétique sur le patrimoine historique et naturel en ZPNAF à destination des promeneurs et des habitants</p> <p>p.92 C20 – Accompagner le développement et la diversification des exploitations du territoire</p> <p>p.94 C21 – Développer des points de vente de produits locaux en contact avec les bassins de vie</p> <p>p.96 C22 – Encourager l'approvisionnement local des restaurations collectives</p> <p>p.98 C23 – Promouvoir les interactions recherche – acteurs locaux afin de répondre aux enjeux croisés agricoles et environnementaux du plateau de Saclay</p> <p>p.100 C24 – Étude de faisabilité pour la mise en place d'une unité de méthanisation sur le territoire</p> <p>p.102 C25 – Encourager le recyclage de matière organique</p> <p>p.103 C26 – Sensibiliser les habitants aux fonctions de la forêt et de la nécessité de sa gestion</p> <p>p.104 C27 – Développer et favoriser les circulations douces</p> <p>p.106 C28 – Renforcer les actions d'animation pour développer la découverte du territoire</p>
---	--

DÉVELOPPER LES LIENS ENTRE LE PLATEAU, LES ACTIVITÉS ET LES HABITANTS

FICHE C19

Mise en place d'une signalétique sur le patrimoine historique et naturel en ZPNAF à destination des promeneurs et des habitants

C19

Secteur concerné :
le territoire de la ZPNAF
Fiches en lien :
C27 et C28

Objectifs

- Mettre en place une signalétique patrimoniale valorisant les richesses de la ZPNAF et incitant à la préservation du milieu
- Identifier la ZPNAF comme un secteur particulier et protégé

Les actions

Outils existants au sein de la ZPNAF

- Le sentier d'interprétation agricole autour des fermes de Viltain et d'Orsigny
- Les rigoles du plateau
- Signalétique du site classé de la Vallée de la Bièvre

Outils existants sur le territoire

Le schéma directeur de la signalétique sur le campus urbain établi par l'EPA Paris-Saclay et la Communauté Paris-Saclay

Mesures à mettre en place

- Recenser les sites patrimoniaux
- Établir une charte graphique simple et discrète utilisable pour la signalétique ZPNAF et adaptable pour être déclinée sur d'autres supports (exemple: sentier d'interprétation agricole, réseau des rigoles, accueil à la ferme)
- Localiser les sites pertinents pour implanter la signalisation: «entrées» de la ZPNAF (affichage discret destiné aux promeneurs), points d'intérêt (fermes, rigoles, paysages, etc.)

Bénéficiaires de l'action

- Grand public
- Agriculteurs

Calendrier

Court terme

- Recensement des sites patrimoniaux
- Étude préalable sur l'implantation de la signalétique
- Création des premiers panneaux
- Matérialisation discrète des principales entrées de la ZPNAF

Moyen terme

- Implantation progressive de la signalétique sur site
- Déclinaison de la charte graphique sur les autres supports des partenaires (cartographie, dépliants, sentiers de randonnée, sites d'accueil du public, etc.)
- Développement d'itinéraires de promenade en ZPNAF
- Mention de la ZPNAF sur les dispositifs de signalétique hors ZPNAF (du cluster vers la ZPNAF)

Indicateur de suivi

- Fréquentation des sites
- Satisfaction des usagers sur le contenu

Les acteurs

Pilote

EPA Paris-Saclay et EPCI volontaires

Partenaires techniques

Associations environnementales et patrimoniales, Offices de tourisme, Comité départemental du tourisme

Acteurs concernés

Communes, Chambre d'agriculture, départements, PNRHVC, ONF, AEV

Financiers potentiels

Etude préalable pour identifier la nécessité d'une signalétique: EPCI (CPS, SQY et VGP) et EPA Paris-Saclay, Programme Leader

Figure 131: Liste des actions du programme d'actions de la ZPNAF et extrait de la fiche C19 (EPA Paris-Saclay, 2017)

Sur le plan institutionnel, ces échanges ont également abouti à la rédaction d'une charte qui rassemble les grands objectifs de la ZPNAF. Ce document a ensuite été signé par les principaux acteurs politiques du projet Paris-Saclay (EPA Paris-Saclay, Société du Grand Paris, préfecture etc.) et les gestionnaires des espaces NAF (communes, conseils départementaux, Société d'aménagement foncier et d'établissement rurale, Agence des espaces verts, Office national des forêts, Centre régional de la propriété forestière, Chambre interdépartementale de l'agriculture etc.). Mais dans les faits, la charte comme le programme d'action n'ont aucune valeur prescriptive et coercitive, ni de budgets dédiés à la réalisation de leurs objectifs. L'engagement de la responsabilité des acteurs est donc minime et, depuis sa mise en place en 2017, l'animation du programme d'action est peu investie par les acteurs qui y sont associés :

« La co-construction, c'était au moment de l'établissement de la charte de la ZPNAF. Mais c'était surtout Terre et Cité et pas vraiment l'EPA. Cette charte ne me satisfait pas dans la mesure où elle n'est pas prescriptive. Je trouve que c'est bien d'y avoir réfléchi et de l'avoir établie. Il fallait le faire. Mais cela ne suffit pas. En absence de règlement, la charte est un vœu pieux, auquel personne n'est obligé de souscrire. Même quand on y a souscrit, si on ne la respecte pas il n'y a pas de conséquences. Mais pourtant, cela a été un moment de vraie concertation. »³⁶¹

Le manque d'appropriation du dispositif par certains acteurs est régulièrement pointé lors des entretiens. En 2019, l'EPA Paris-Saclay a lancé une évaluation de la ZPNAF pour établir l'avancée de la mise en œuvre de ses fiches actions et analyser l'adéquation des actions avec les objectifs visés par le programme d'action (Terre et Cité et al., 2023). Le but était d'assurer l'évaluation du suivi des indicateurs, qui constituait une obligation pour l'EPA Paris-Saclay, mais aussi de remobiliser de façon concrète les acteurs et les pilotes des fiches actions. En 2021, le rapport d'évaluation révèle en effet que seuls 35,17 % des acteurs connaissaient l'action qui les concernait dans le programme d'action de la ZPNAF (Terre et Cité et al., 2023, p76). Les instances déconnectées du territoire ou qui ont une échelle d'intervention extraterritoriale (régionale, nationale etc.) rencontrent, par exemple, davantage de difficultés à investir les actions qui leur sont assignées et à assurer un suivi sur le long court au sein du territoire de la ZPNAF (Terre et Cité et al., 2023, p51). Les entretiens réalisés lors de cette évaluation révèlent également que les actions qui ne font pas partie du champ de compétences initial de leurs pilotes ont du mal à être réalisées, faute de financement dédiés³⁶². Par exemple, la fiche B13 porte sur la mise en œuvre des actions de préservation et d'extension de la biodiversité autour des zones humides. Leurs avancées sont en grande majorité imputables aux actions de renaturation et de restauration des cours d'eau des syndicats de rivières et d'assainissement. Au titre de leurs missions, les syndicats ont donc un budget dédié pour en développer environ deux par an. L'évaluation a ainsi révélé qu'effectivement l'avancée de cette fiche action correspondait au budget dédié à ces questions dans le plan budgétaire des syndicats de rivière du territoire :

« L'état actuel des indicateurs reflète une mobilisation continue de deux syndicats de rivières en faveur de la restauration et de la renaturation des cours d'eau. Une à deux actions par an ont été conduites sur cette thématique, avec 6 actions au

³⁶¹ Entretien Membre permanent. Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Saclay. Août 2021.

³⁶² Évaluation de la Zone de Protection Naturelle, Agricole et Forestière du plateau de Saclay. Rapport d'évaluation 2021. P 98.

total depuis 2019 réparties équitablement en nombre entre les deux syndicats, ce qui permet de dépasser l'objectif cumulatif des 5 actions (i34) » (Terre et Cité et al., 2023, p45)

À l'inverse, pour réaliser le projet de signalétique de la fiche C19 (figure 131), c'est l'agglomération Paris-Saclay qui a finalement porté une demande de financement dans le cadre d'un projet déposé au programme LEADER de l'association Terre et Cité. Comme souligné plus haut, les acteurs locaux sont en effet nombreux à noter une forme de dépendance aux financements européens, obtenus par Terre et Cité, pour financer certaines actions de la ZPNAF. Ces fonds ne sont pourtant pas pérennes et ont été mis à disposition de 2015 à 2021 uniquement.

Plusieurs instances ont également été mises en place autour de la ZPNAF : le comité de pilotage et le comité de suivi. Le comité de pilotage est une instance de prise de décision, créée en 2016, pour rassembler les grandes instances institutionnelles. Son rôle est de rendre des avis sur la compatibilité des projets avec la servitude et de suivre la mise en place du programme d'action (avis de compatibilité des projets avec la servitude de la ZPNAF, suivi de l'animation du programme d'action). Le comité de pilotage a un rôle politique et valide les mesures et les avancées du programme d'action présentées dans le rapport annuel du comité de suivi de la ZPNAF. Il rassemble les acteurs locaux (publics, privés) et l'ensemble des responsables des fiches action du programme d'action. Son but est d'établir une dynamique commune collective de projet autour des différentes thématiques et d'animer le programme d'action de la ZPNAF. Ces dernières années, la tenue des comités de suivi et des comités de pilotage s'est toutefois considérablement réduite. Depuis 2019, il y a eu par exemple souvent un seul comité de pilotage par an. Pour les acteurs locaux, cette fréquence est inadaptée aux besoins de suivi et d'échanges sur les nombreux sujets relatifs à la ZPNAF (fonctionnalités, protection du foncier, animation etc.) comme le souligne ironiquement un exploitant en s'adressant aux membres du comité : « Je voulais vous remercier de faire vivre la ZPNAF avec deux heures par an. »³⁶³

Le dispositif de la ZPNAF semble donc sous-doté en moyens financiers et humains pour assurer la concrétisation de ses actions et de leurs objectifs. Pour certains acteurs, une évolution de la structure de gouvernance de la ZPNAF est nécessaire dans la mesure où l'EPA Paris-Saclay a vocation à disparaître à la fin du projet étatique. Pour certains acteurs locaux, un système de délégation de compétences pourrait par exemple être mise en place : « Je pense que la ZPNAF c'est bancal. Voilà. (...) C'était bien, il fallait la faire. Mais cela ne suffit pas. (...). Il existe par exemple des syndicats intercommunaux qui sont financés par les communautés d'agglomération. Qui ont un budget, une structure etc. »³⁶⁴. En France, la gestion de certains sujets peut en effet faire l'objet de délégation de compétences des collectivités territoriales auprès d'un syndicat mixte dédié. Les compétences déléguées concernent des sujets variés, (assainissement, gestion des déchets, gestion des ports de plaisance etc.). La création d'un établissement de ce type, qui aurait des missions dédiées aux enjeux des espaces NAF, serait donc légalement possible. Cette configuration permettrait alors au syndicat mixte de recevoir des subventions de la part des communes ou des agglomérations qui lui auraient délégué leurs compétences sur ces sujets spécifiques. Ce système entraîne néanmoins des rapports

³⁶³ Propos d'un exploitant diversifié du Plateau de Saclay lors du Comité de Pilotage de la ZPNAF du 07 juillet 2023.

³⁶⁴ Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Août 2021.

d'influence et d'interdépendance avec les politiques en place sur le territoire.³⁶⁵ Les collectivités, en déléguant leurs compétences et la part de budget qui y est allouée, ont davantage un droit de regard sur les actions du syndicat qui est moins autonome et indépendant, même si ces fonds sont assurés dans le temps.

Pour résoudre ce problème, le territoire de la vallée de Santa Clara en Californie a mis en place un dispositif pour se doter d'une structure dédiée qui dispose des moyens nécessaires à ses actions tout en conservant son indépendance vis-à-vis des structures politiques locales. En 1992, le comté de Santa Clara a en effet créé un district indépendant, en charge de la préservation des espaces NAF : l'Open Space Authority. Aux États-Unis, les districts sont des équivalents des syndicats mixtes français. Ils sont généralement mis en place au sein d'un bassin de vie pour assurer la gestion de thématiques communes à plusieurs territoires (ramassage scolaire, gestion des déchets etc.) dans des périmètres d'action qui n'épousent pas toujours le tracé des périmètres administratifs. Comme pour la ZPNAF, la question du financement de l'Open Space Authority a longtemps posé question et a fonctionné jusqu'en 2014 par le biais de subventions et de mécénat privé. Pour stabiliser les fonds dédiés à la gestion des espaces NAF, le comté de Santa Clara a donc décidé en 2014 de créer une taxe à la parcelle (*parcel tax*) dédiée, forme de taxe locale spécifique à l'État de Californie. Depuis 1978, l'État de Californie a en effet considérablement limité les impôts fonciers ad valorem (Proposition 13 Howard Jarvis and Paul Gann 1978) et les collectivités locales californiennes rencontrent souvent des problèmes de financement de leurs budgets. La taxe à la parcelle se présente comme un dispositif fiscal, voté par les populations locales, pour financer des mesures spécifiques sur des territoires d'action particuliers. Cette taxe foncière spéciale peut être imposée par une unité locale du gouvernement (ville, comté, district) et est autorisée par la constitution californienne dès lors qu'elle est approuvée par référendum à une majorité de deux tiers (66,67%). En 2014, l'Open Space Authority a donc soumis au référendum la Measure Q, une taxe à la parcelle dédiée à la protection et la valorisation des espaces NAF situés dans le comté de Santa Clara. Cette taxe à la parcelle a été approuvée à 67,95% (soit 3200 voix permettant de dépasser le niveau) et correspond à une taxe foncière annuelle de 24 dollars par parcelle qui permet de générer environ 7,9 millions de dollars par an pour la protection des espaces ouverts. Cette somme permet de financer les deux tiers du budget de fonctionnement de l'Open Space Authority, en plus de l'achat des droits à construire des espaces NAF pour éviter qu'ils ne soient urbanisés.³⁶⁶ Contrairement à la France, la réglementation californienne ne dispose pas d'un pouvoir foncier fort et les instances politiques ne peuvent pas mettre en place des servitudes d'utilité publique qui limiteraient le droit de propriété privé. L'acquisition des droits à construire des espaces NAF est donc le principal moyen pour les protéger, ce qui constitue un poste budgétaire coûteux pour l'Open Space Authority. En 2020, pour pérenniser le système de financement, l'Open Space Authority a proposé une nouvelle taxe à la parcelle, la Measure T. Celle-ci reprend les principales dispositions de la Measure Q précédente, mais en supprimant sa date d'expiration. Cette taxe à la parcelle, votée cette fois-ci à 82 % par la population, permet donc aujourd'hui de stabiliser le financement de la gestion des espaces NAF du territoire en s'appuyant sur une taxe locale ponctionnée sur les propriétaires de terrains situés dans le comté de Santa Clara. Cette configuration permet à l'Open Space Authority de conserver une relative autonomie et indépendance dans ses prises de décision, surtout lorsque celles-ci concernent la réduction de l'emprise d'urbanisation dans les zones tendues à proximité de l'agglomération de

³⁶⁵ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021.

³⁶⁶ Entretien External Affairs Manager. Open Space Authority. Juillet 2022.

San José. Depuis sa création, l'Open Space Authority a ainsi protégé près de 25 000 acres (soit plus de 10 000 hectares) par l'achat, la mise en place de servitudes de conservation et par des partenariats avec d'autres organismes de conservation et des organisations à but non lucratif. Cet exemple permet d'ouvrir des pistes de réflexion sur l'absence de financement de la ZPNAF. En France, certaines taxes, comme la taxe d'assainissement, fonctionnent par exemple sur ce principe d'une ponction financière fléchée sur un sujet précis, mais dans des proportions financières plus réduites.

Pour le moment, les structures de gouvernance partagée de la ZPNAF disposent donc de peu de moyens dédiés pour assurer la réalisation concrète de ses objectifs sur le territoire. Ce sont finalement les acteurs locaux du plateau de Saclay (association, exploitants, etc.) qui effectuent une veille des projets pouvant lui porter atteinte. Lors des entretiens, ils mentionnent notamment l'absence de suivi de l'intégration du document dans les documents et les projets d'urbanisme ainsi qu'une mauvaise compréhension des acteurs urbains de ces objectifs au-delà de la protection foncière³⁶⁷.

7.3.2. Un outil mal connu qui n'est pas toujours respecté

Un outil qui peine à être connu et approprié

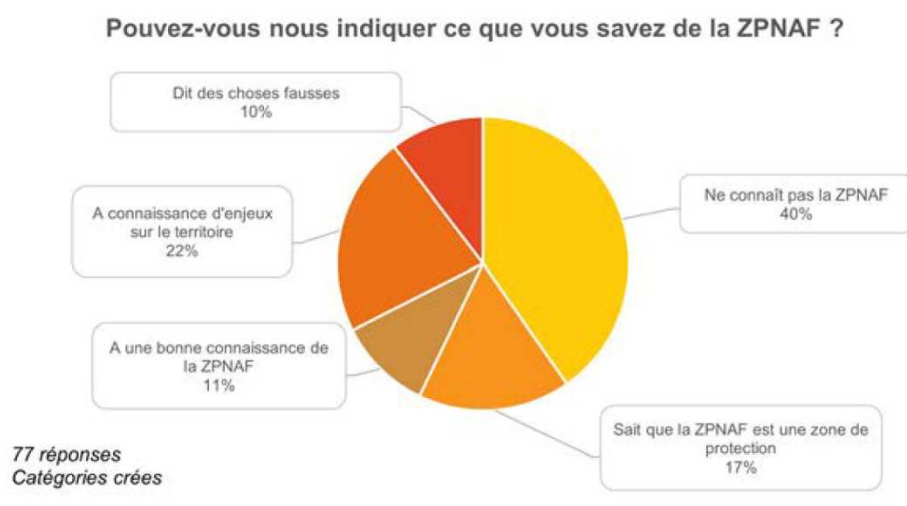


Figure 132: Résultat de l'enquête « la Nature et vous » (EPA Paris-Saclay, 2022)

Malgré son caractère prescriptif et la pérennité de son zonage, l'appropriation de la ZPNAF par les aménageurs et les acteurs urbains a été et demeure difficile. À la différence des parcs naturels qui sont bien identifiés dans l'imaginaire collectif, la ZPNAF reste souvent mal connue en dehors du cercle des publics initiés et ses objectifs mal compris³⁶⁸. Une enquête, menée par l'EPA Paris-Saclay auprès du grand public, a ainsi révélé que 40 % des enquêtés ne connaissaient pas la ZPNAF (figure 132). Ce manque de visibilité et de compréhension se retrouve également dans le monde institutionnel, comme le souligne la directrice du pôle développement durable et responsabilité sociétale de l'EPA Paris-Saclay : « Quand c'est la DRIAAT qui vient pour me demander qu'est-ce

³⁶⁷ Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Août 2021.

³⁶⁸ Entretien Député de l'Essonne. Saclay. Novembre 2021.

que la ZPNAF ? C'est un peu le monde à l'envers. »³⁶⁹ De cette méconnaissance découle un manque d'appropriation qui peut conduire à des erreurs d'intégration des espaces NAF dans les projets d'aménagement. Les différents acteurs s'accordent notamment sur son manque de visibilité et la difficile lisibilité de son acronyme³⁷⁰. Son appellation est jugée peu commode et peu parlante par les acteurs, sans que ces derniers ne s'accordent pour autant sur une solution alternative qui serait plus satisfaisante.

L'existence de la ZPNAF dans la loi ne suffit pas à la faire connaître et respecter. En 2018, Terre et Cité a, par exemple, dû faire des recours juridiques car les organisateurs d'un évènement de golf, la *Ryder Cup* de Saint-Quentin-en-Yvelines, souhaitaient construire une route sur des terres agricoles pour faire passer des véhicules sur la lisière ouest de la ZPNAF. Leur projet était initialement de construire une voirie temporaire, le temps de l'évènement, puis d'effectuer une remise en état a posteriori pour rendre les terres agricoles inscrites en ZPNAF aux exploitants. Pour l'association Terre et Cité, cette configuration aurait créé une jurisprudence négative pour le respect de la ZPNAF.³⁷¹ La présence de terrains imperméabilisés au sein de la ZPNAF ne doit en effet pas être généralisée. Finalement, une négociation avec l'aérodrome de Toussus-le-Noble a permis à Terre et Cité de proposer une solution alternative, en ouvrant exceptionnellement un accès aux pistes d'atterrissage pour permettre le passage des navettes jusqu'au golf et éviter ainsi l'empiètement sur la zone protégée. Cet exemple montre que l'application de la ZPNAF n'est toujours spontanée ou systématique. Ee étant peu connue et mal appropriée, la ZPNAF n'est ainsi pas toujours respectée. Les élus de la ville et le préfet du département avaient initialement autorisé le projet sans tenir compte de la réglementation de la ZPNAF. Ces atteintes au principe de sanctuarisation sont fréquentes depuis sa mise en place. Au cours d'un comité de pilotage, un exploitant a notamment dénoncé cette absence de veille du respect de la réglementation, qui demeure une responsabilité laissée à la charge des acteurs locaux :

« Comment faire vivre la ZPNAF au-delà de la réunion ? Quand il y a illégalité, il y a contrôle, normalement. Mais qui est le policier de la ZPNAF ? Le sujet du drainage n'est pas résolu, les sujets de circulations agricoles se multiplient. Les distorsions du fonctionnement agricole aussi. »³⁷²

Ce témoignage laisse également entrevoir un autre enjeu de la concrétisation du maintien des espaces NAF en secteur d'opération d'intérêt national. La protection réglementaire du foncier, à elle seule, n'est pas garante de la pérennité des espaces NAF. Leur protection ne peut pas se réduire à la seule sanctuarisation foncière :

« Tout a été fait pour que la ZPNAF ne concerne que le foncier. C'est juste une question foncière. Mais en fait, cela aurait beaucoup plus intelligent de prendre tout un périmètre dans son ensemble et de se fixer des critères de protection de l'agriculture. Si les routes étaient dans la ZPNAF ce serait plus contraignant par

³⁶⁹ Entretien Direction développement durable et responsabilité sociétale. EPA Paris-Saclay. Septembre 2021.

³⁷⁰ Comité de Suivi ZPNAF du 28 juin 2022

³⁷¹ Compte-rendu Conseil d'administration Terre et Cité du jeudi 12 avril 2018.

³⁷² Propos d'un exploitant diversifié du Plateau de Saclay lors du Comité de Pilotage du 07 juillet 2023.

exemple. Car là les routes ne sont pas dans la ZPNAF donc juridiquement ils font ce qu'ils veulent. »³⁷³

Au-delà de l'empiètement sur le foncier protégé, il existe en effet d'autres formes de dégradation des espaces NAF plus indirectes. La perturbation des conditions de circulation, la pollution lumineuse ou encore les dépôts de déchets sauvages sont autant de facteurs limitants que ce soit pour le développement de la flore, la structuration des bassins de vie de la faune ou encore l'exploitation des espaces agricoles. Ces types de détérioration du contexte forment un halo de facteurs limitants qui sont plus compliqués à faire reconnaître car ils ne sont pas expressément inscrits dans la loi sur la ZPNAF. Ce manque d'explicitation dans la loi de ce que recouvre ou non la notion de protection des espaces NAF entraîne des interprétations différentes en fonction des acteurs. L'intégration des espaces souffre d'un manque de définition claire des principes qui sont supposés la composer, ce qui permet des interprétations plus ou moins fermes. Le positionnement des acteurs urbains se limite souvent à une perception comptable de la protection de leur foncier au détriment d'une vision plus globale et transversale de l'ensemble des facteurs qui influencent les conditions de maintien des espaces NAF.

Des objectifs de protection qui sont mal interprétés et conduisent au non-respect des fonctionnalités des espaces NAF

Sur le plateau de Saclay, l'association Terre et Cité a développé depuis plusieurs années la notion de fonctionnalité. À travers ce concept, son objectif est de réussir à interpeller les acteurs sur l'ensemble des facteurs qui influencent le maintien et la pérennité des espaces NAF. Ce terme a permis de faire reconnaître la complexité de l'intégration des espaces NAF pour inciter les aménageurs à ne pas la réduire à la seule entrée foncière. L'association a notamment étoffé la notion de fonctionnalité agricole proposée par l'Institut Paris Région (cf. chap. 1) :

« C'est pratiquement un terme inventé par Terre et Cité. Ce n'est pas un concept théorique très développé on va dire. On se base sur les travaux de l'Institut Paris Région. Mais même eux, ils parlent juste d'une méthodologie d'analyse fonctionnelle des espaces ouverts pour les intégrer dans l'aménagement. La SAFER l'a appliquée au plateau de Saclay pour le compte de l'EPA Paris-Saclay ce qui a donné un état des lieux de l'agriculture et des facteurs de risques inséré en préambule de la ZPNAF. Et Terre et Cité s'est emparée de cela et a commencé à porter ces sujets. Qui ont été traduits dans le programme d'action de la ZPNAF qui lui parle par exemple de fonctionnalités agricoles. Et on a largement étoffé le champ des facteurs qui peuvent l'influencer. C'est du bon boulot mais il n'y a pas tellement de backup théorique. Maintenant c'est de plus en plus reconnu. Le sous-préfet dit les fonctionnalités agricoles, la SGP parle de fonctionnalité agricole. Et ça, c'est une vraie victoire. D'avoir réussi à imposer certains termes dans le débat. »³⁷⁴

³⁷³ Entretien. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Août 2021.

³⁷⁴ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

La mise en place de la ZPNAF interroge en effet les leviers du maintien des espaces NAF au sein des territoire des grands projets. Pour les gestionnaires, au-delà du foncier, la pérennité d'un espace dépend également des conditions de viabilité de ses fonctionnalités. Si l'on envisage les espaces agricoles, la protection du foncier est un facteur de maintien mentionné par les agriculteurs au même titre que la possibilité d'engager une main d'œuvre qualifiée, l'accessibilité aux parcelles cultivées, l'offre de logements accessibles pour les salariés, l'absence d'incivilités ou le respect de l'intégrité des réseaux de drainage lors des chantiers. Cette vision plus transversale et systémique n'est pas toujours comprise par les opérateurs de l'aménagement qui limitent souvent leur engagement au seul respect des limites de la servitude de protection, avec les imprécisions qui ont été mentionnées plus haut. Même si le zonage de protection de la ZPNAF est dans le périmètre de l'opération d'intérêt national, les dégradations des conditions de maintien des fonctionnalités des espaces NAF à proximité des projets étatiques remettent en cause leur pérennisation. Sont-ils intégrés au projet ou seulement insérés dans les interstices des chantiers ? Pour les gestionnaires des espaces NAF, les atteintes à la ZPNAF peuvent en effet être directes avec des empiètements sur son territoire qui sont illégales, mais aussi indirectes par le biais de la dégradation du contexte et du cadre dans lesquels les espaces NAF sont insérés. Un espace agricole sanctuarisé mais isolé perd par exemple sa fonctionnalité et donc à terme son potentiel de valorisation agricole. Comme le souligne un exploitant : « une ZPNAF qui ne permettrait pas de faire fonctionner les agriculteurs qui font vivre ce plateau ne sera pas une ZPNAF véritable »³⁷⁵. La situation de la frange Sud du plateau de Saclay est à ce titre éclairante. Les aménagements de l'opération d'intérêt national ont remis en question les accès aux champs et réduit les possibilités de franchissement des axes de circulation. Sur le plateau de Saclay, l'accessibilité des parcelles et le maintien des circulations agricoles sont deux sujets particulièrement difficiles pour les aménageurs et les gestionnaires des infrastructures :

« On s'est rendu compte qu'il y a seize parcelles et qu'ils n'avaient prévu que huit accès. Comment vous expliquez aux propriétaires qu'ils n'auront plus d'accès à leur parcelle ? L'exploitant m'a dit : "Moi, j'utilise que certains accès. Mais, normalement, il y a un accès pour chaque parcelle. Car ce sont des propriétaires différents." Mais eux [les aménageurs] n'y avaient pas pensé. Et tout l'été, il a fallu trouver une solution alors que les travaux commençaient en parallèle. Alors il a fallu finalement mettre une piste agricole. Mais, comme ils ne l'avaient pas prévue, ils n'avaient pas la place de la mettre.... »³⁷⁶

L'illégalité de la remise en cause des fonctionnalités agricoles est difficile à faire reconnaître aux acteurs de l'aménagement. Elle s'appuie en effet sur une interprétation de la loi qui, en dehors du zonage réglementaire, ne précise pas les tenants du maintien des espaces NAF ou la définition de la protection qu'elle met en place. Les gestionnaires tentent malgré tout de faire reconnaître le maintien des fonctionnalités comme un élément à intégrer dans les projets.

« Le problème, c'est que le concept même de fonctionnalité est très flou. On essaye d'expliquer que le statut d'un espace n'est que la résultante des activités

³⁷⁵ Courrier exploitant envoyé aux membres du comité de pilotage du 07 février 2023.

³⁷⁶ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

qu'il y a dessus. Mais pour eux, c'est du chinois. Pour eux, l'OIN ne rentre pas dans la ZPNAF. Donc ils ne voient pas où est le problème. Mais on leur dit que la préservation de l'agriculture ce n'est pas juste la sanctuarisation des terres. Cela ne suffit pas. (...) C'est une terre agricole mais si elle devient comme cela [enclavée] personne n'est en mesure de garantir sa vocation agricole à long terme. Donc c'est de votre responsabilité. Mais le truc c'est comme la SGP va disparaître. Ce sera la faute de personne. »³⁷⁷

Les gestionnaires des espaces NAF sont en effet nombreux à alerter sur les conséquences de la dilution de la responsabilité à long terme des actions menées actuellement par des opérateurs étatiques. La proximité des chantiers de l'opération d'intérêt national constitue en effet une difficulté pour les gestionnaires des espaces NAF. Régulièrement, les acteurs en charge de la maîtrise d'œuvre ne sont pas attentifs aux espaces NAF qui jouxtent les chantiers. Le chargé de fonctionnalité agricole est ainsi constamment interpellé au sujet de négligences des opérateurs de chantiers (dépôts de déchets, intrusion dans des espaces, détérioration des réseaux de drainage etc.). Pour lui, les délégations en cascade à des sous-traitants diluent la chaîne de responsabilités, ce qui rend très compliquées la mise en place d'un dialogue et la sensibilisation des interlocuteurs sur le terrain :

« La semaine dernière, par exemple, on a eu un tuyau d'eau posé au milieu d'un champ qui s'est transformé en rizière. C'était un sous-traitant de Suez qui dévoyait une canalisation. Et il y avait un gros tuyau qui jetait de la flotte. Et comme cela gênait le chantier, et bien ils l'ont mis trente mètres à l'intérieur du champ pour éviter que l'eau gêne le chantier. Mais c'était un champ de blé ! (...) En sachant que les sous-traitants et les concessionnaires, je ne sais pas comment ils font mais ils se couvrent tous entre eux. Tu n'as jamais le nom. Tu vas sur le terrain, tu as un sous-traitant qui a à peine le nom d'une entreprise marqué sur son camion. Et tu ne sais pas pour qui il bosse. »³⁷⁸

Depuis le début du projet, de nombreuses dégradations ont été relevées par les exploitants et de nombreux constats d'huissiers ont été réalisés pour demander des dédommagements. Dans certains cas, la constatation des conséquences des dégradations intervient après les travaux. Si un réseau de drainage est endommagé, les inondations seront en effet repérables lors des périodes hivernales pluvieuses. Plusieurs exploitations ont ainsi connu des dégâts sur leurs terres et des inondations en raison de l'endommagement des réseaux de drainage. Cette thématique est récurrente sur le plateau de Saclay. En novembre 2015, une mauvaise prise en compte du réseau de drainage pendant les fouilles archéologiques des travaux du CD36 avait par exemple entraîné d'importantes dégradations des terres agricoles près de Villiers-le-Bâcle. La responsabilité des dégâts est renvoyée d'un acteur à l'autre (institutions, maîtrise d'œuvre, maîtrise d'ouvrage, sous-traitants), tandis que les recours judiciaires sont une charge mentale et financière pour les agriculteurs :

Exploitant : « On est plusieurs à avoir eu des dégradations de drainage. Même sur des drainages qui ont été faits récemment. Donc sur lesquels il y a des cartes. Des cartes qui ont été données d'ailleurs au maître d'œuvre pour... en l'occurrence

³⁷⁷ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

³⁷⁸ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

c'était des fouilles archéologiques. Mais on s'en est rendu compte l'hiver 2017-2018 car on avait eu un hiver humide. Et pendant cet hiver humide, on s'est rendu compte qu'on avait eu des dégradations au niveau des réseaux de drainage. On les a signalées au mois de décembre 2017 au département de l'Essonne qui avait ordonné les fouilles archéologiques et depuis aucun arrangement. Rien n'a été fait.

Doctorante : C'est à dire que les cartes, vous les aviez données...

Exploitant : On les avait donnés au chef de chantier. Ils ont fait des fouilles archéologiques dans ces parcelles là. Et ils ont cassé des drains. Ils ont soi-disant réparé deux trois drains qu'ils avaient endommagé mais pas tout... En considérant que sur ces parties, où ils avaient cassé des drains, ils allaient dans quelques années faire des travaux d'élargissement de la route et donc construire. Ils ont considéré qu'il n'y avait pas de réelle importance. Sauf qu'en fait le problème c'est que cela a détruit tout le réseau de drainage.

Doctorante : Oui c'était un collecteur...

Exploitant : Oui. En l'occurrence moi, j'ai au moins un collecteur endommagé. Donc cela a tout détruit. Et maintenant on a des problèmes d'inondations surtout en sortie d'hiver sur ces parcelles là. Et ils n'en ont strictement rien à faire. Cela traîne cela fait plus d'un an et demi. »³⁷⁹

Le réseau de drainage du plateau de Saclay constitue l'un des facteurs déterminants de la mise en culture des terres agricoles. Le territoire est en effet marqué par l'héritage d'un patrimoine hydraulique constitué par un système de drainage gravitaire, créé par l'ingénieur Thomas Gobert entre 1680 et 1686. Il se structure autour d'une soixantaine de kilomètres de rigoles³⁸⁰ organisées en cinq circuits qui collectent les eaux de ruissellement du plateau. Des aqueducs aériens et souterrains, comme l'aqueduc de Buc ou de Saclay, amènent également l'eau recueillie dans plusieurs étangs réservoirs comme l'étang Vieux et l'étang Neuf. Les espaces agricoles sont donc drainés par différentes générations d'ouvrages plus ou moins bien localisées sur le plateau. Les interactions entre ces branchements du réseau sont multiples et certains tronçons sont constitués de tuyaux en poterie difficilement détectables. L'endommagement d'une partie d'un réseau peut pourtant entraîner la détérioration du fonctionnement sur de vastes emprises, même sur des parcelles qui sont éloignées des chantiers et qui peuvent faire partie de la ZPNAF. La reconnaissance des dommages des chantiers et l'obtention de mesures de dédommagement sont difficiles à obtenir. Le cas de la déviation des réseaux pour le dédoublement de la route départementale D 36 en est un exemple.

En 2018, lors des travaux de dévoiement des réseaux aux abords de la départementale D 36 dans le secteur du Christ de Saclay, plusieurs opérateurs ont dégradé les terres au Sud et à l'Ouest du Christ de Saclay (figure 133) : « Des dépôts de terre et de graviers ainsi que le passage de camions de chantiers dans les champs et l'occupation illégale d'environ 4000 m² ont été constatés par un huissier de justice le 20 septembre 2018 »³⁸¹. Un chargé de mission agricole qui a accompagné plusieurs

³⁷⁹ Entretien Exploitant céréalier touché par des dégradations du réseau de drainage. Plateau de Saclay. 2019

³⁸⁰ Une rigole est un canal trapézoïdal étroit en pente douce (0,3 mm par mètre en moyenne car sur les 10 km qui séparent le château de Versailles du Plateau ; le dénivelé est seulement de 3 mètres). Cet ouvrage hydraulique rigole a le statut de cours d'eau. (Site officiel du SYB, consulté le 30 août 2019)

³⁸¹ Extrait note de situation. Terre et Cité. 29 novembre 2019.

agriculteurs sur ces sujets témoigne du fonctionnement en silo des institutions ainsi que la dilution des responsabilités sur le terrain :

« À chaque fois qu'il y a des travaux déclarés d'utilité publique, les propriétaires de parcelles somment les concessionnaires de réseaux de mettre leurs canalisations ailleurs. Mais il n'y a aucun lien. La maîtrise d'ouvrage dit : « Je vais faire ma grande RD36 ». Mais problème : il y a le gaz, le téléphone, l'eau. Du coup ils appellent les concessionnaires : Suez, SFR, Enedis ou Orange etc. pour leur dire de décaler leurs canalisations. Mais la maîtrise d'ouvrage ne peut pas imposer son cahier des charges aux concessionnaires de réseau, qui font donc ce qu'ils veulent. Mais ces concessionnaires de réseau ont tous cent cinquante mille prestataires sous-traitants. Et c'est ce qui pose le plus de problème, en particulier avec les dévoiements de réseaux préalables au chantier. Ici, on a eu de la terre étalée sur un demi hectare. Les mecs s'étaient aussi fait une voie de chantier improvisé. Et il y avait quatre concessionnaires qui faisaient intervenir un nombre incalculable de sous-traitants en même temps au même endroit. Du coup, il n'y a jamais eu de responsabilité établie. En fait, le département avait interdit que la circulation routière soit perturbée. Donc les mecs sont arrivés. Et ils se sont dit : "À fond dans le champs ». Comme ils ne pouvaient pas arriver par où ils voulaient, ils ont pris une autre route. Puis, ils ont tout couché dans le champ pour se faire une voie de chantier, avec toute la journée des camions qui passent. Au passage, ils bousillent les drains, évidemment. Et comme ils ont creusé pour faire leurs nouvelles canalisations, ils avaient un gros tas de terre, rempli de pavés, de gros graviers. Ils ont fait leurs petits trucs et en partant ils ont fait... Et là, sincèrement, j'aurais aimé être dans la tête du mec à ce moment-là. Car en voyant ce gros tas. Il s'est dit : "C'est moche, ce n'est pas cool. Bon allez hop. On étale tout sur un demi hectare. " Et ils ont étalé cette merde sur un demi hectare de terres agricoles qui étaient à côté. »³⁸²

³⁸² Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.



Figure 133: Terres de remblais aplanies (Terre et Cité, 20 septembre 2018)



Figure 134: Camion de chantier empruntant les terres agricoles (Terre et Cité, 20 septembre 2018)

La détérioration des terres agricoles a également mis l'exploitant dans une situation inconfortable, puisque les surfaces cultivées n'étaient plus conformes aux déclarations faites dans le cadre de la politique agricole commune européenne. Pour éviter des sanctions, l'exploitant a donc réalisé les travaux de remise en état des parcelles à son compte. Une réunion en sous-préfecture de Palaiseau le 15 octobre 2018 avait auparavant conduit à un accord de principe des opérateurs pour un remboursement à parts égales de l'exploitant. En 2021, le remboursement total n'avait toujours pas été obtenu :

Doctorante : « Pas vu pas pris...

Chargé de mission : Alors si. Pas pris, mais vu ! (rires) Hop, constat d'huissier. Bon cela a gueulé quand même. Puis comité de pilotage avec le sous-préfet qui dit, en tapant du poing sur la table, "Cela ne va pas. C'est inadmissible." En disant au département, vous avez quand même merdé. Car c'est votre responsabilité même si vous n'êtes pas coupable. Et les concessionnaires : vous, vous êtes coupables de ne pas avoir passé le mot à vos sous-traitants. (...) Le sous-préfet dit alors à l'exploitant : "Je vous ai compris" (rires) "Vous êtes dans l'urgence, nettoyez tout. Et vous, les concessionnaires, vous allez prendre en charge un quart du coût de remise en état. Et le sous-préfet doit se charger de la gestion de ces remboursements." Compte rendu signé. L'exploitant met 15 000 euros sur la table et envoie les factures. Et là, [le premier concessionnaire] paye. Mais c'est tout. [Le concessionnaires d'électricité] a fini par payer. [Et le concessionnaire de télécommunication], au bout de la troisième relance, dit : "Ne vous mettez pas dans un état pareil, nous allons faire venir notre expert." L'expert vient et, deux semaines après, l'exploitant reçoit un courrier qui dit : "Ce n'est pas de notre responsabilité. Merci, Bonne année. Au revoir ! ». Alors que c'est 8000 euros pour [ce concessionnaire de télécommunication]. Ce n'est rien. Donc, il a fallu que le directeur de l'EPA appelle son copain directeur pour que quelqu'un fasse juste un virement de 8000 euros à l'exploitant. Et [le second concessionnaire de télécommunication] de son côté a dit non. Et même le département s'est plaint. Ils ont fini par dire à l'exploitant : "Monsieur, nous sommes désolés. Nous n'y arrivons pas. Débrouillez-vous. Nous ne savons plus que faire... ? Nous vous suggérerons d'enclencher les recours juridiques..." Ciao. Ciao C'est surréaliste. »

383

Ce témoignage révèle l'inconséquence de certains acteurs face aux dégradations des espaces NAF, situés à proximité des chantiers. Les gestionnaires soulignent notamment la faible sensibilisation des acteurs en charge des chantiers, l'absence de considération de la maîtrise d'œuvre et les défaillances dans la coordination de la maîtrise d'ouvrage, qui n'est pas toujours optimisée pour assurer l'intégration des espaces NAF. Largeurs de voiries inadaptées, fermetures d'accès aux champs en pleine période de récolte, dépôts illégaux de déchets et de gravats, pour les espaces agricoles, ces exemples d'absence de respect de l'intégrité des terres sont fréquents. Ils constituent une charge pour les exploitants et une détérioration de leurs conditions d'exercice qui devient de plus en plus préoccupante. Pour certains agriculteurs, l'évolution de l'environnement des espaces agricoles devient d'ores et déjà un frein aux perspectives de maintien des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national.³⁸⁴ Ce constat interroge alors les réelles possibilités de conciliation des espaces NAF au sein des grands projets d'artificialisation.

³⁸³ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

³⁸⁴ Entretien Exploitant céréaliier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

7.3.3. Un compromis insatisfaisant qui interroge les possibilités d'une conciliation équilibrée entre les espaces NAF et l'opération d'intérêt national

Depuis la loi du Grand Paris de 2010, l'opération d'intérêt national de Paris-Saclay est construite autour d'un discours politique qui présente l'intégration des espaces NAF au sein de son aménagement comme une innovation. Cette intégration est soutenue par la conviction qu'il existerait une possible conciliation entre les différents univers urbain, agricole, forestier et naturel, conciliation qui s'appuierait notamment sur la complémentarité qu'il y aurait entre les espaces NAF et les projets étatiques (cf : chap 1). Les espaces naturels et forestiers sont en effet de plus en plus reconnus comme des composantes valorisantes du cadre de vie et des éléments supports de résilience face aux conséquences des changements climatiques. Les rigoles ont ainsi fait l'objet de réaménagement et d'une valorisation dans le schéma des circulations douces du territoire. Plusieurs projets de développement d'agroforesterie ont également été lancés avec la plantation de haies, initiée en 2020. L'ambition est de planter 20 000 arbres (soit 10 km de haies) sur cinq ans dans les treize exploitations et les deux communes volontaires (figure 135).



Figure 135: Chantiers de plantation de haies dans la commune des Loges-en-Josas (Terre et Cité, 2022)

La diversification des espaces agricoles permet, de son côté, de commencer à offrir une réponse à la demande en produits locaux et à l'intérêt croissant pour les questions sur l'alimentation locale. Sur les treize exploitations agricoles (hors centres équestres) du plateau de Saclay, le nombre d'exploitations qui s'engagent dans des démarches de diversification et de transition biologique a augmenté depuis 2015. 54 % sont diversifiées soit par la mise en place d'une unité de transformation (fournil, laiterie, ruches etc.), de circuits de distribution locaux (magasin à la ferme, cueillette, livraison de paniers, etc.) ou encore le développement d'activités ludiques et pédagogiques (visite de ferme, labyrinthe de maïs, ferme pédagogique, etc.). L'activité agricole emploie 149 personnes en 2021. Depuis la mise en place de l'opération d'intérêt national, les dynamiques de développement et d'évolution des espaces NAF se sont maintenues. Dans les audits patrimoniaux, le croisement des

enjeux des espaces NAF et des projets avait également été présenté comme un catalyseur permettant de faire évoluer voire innover les acteurs dans leurs pratiques d'aménagement ou de gestion des espaces NAF. Dans les faits, le point de vue sur la possibilité de constituer un équilibre respectueux des enjeux de chaque partie prenante varie en fonction des acteurs interrogés.

Pour certains acteurs locaux, la situation n'est en effet pas satisfaisante. La mise à l'agenda politique des enjeux des espaces NAF a conduit à des configurations d'acteurs inédites, entre les gestionnaires des espaces NAF et les opérateurs étatiques, permettant la création d'un outil spécifique et de plusieurs projets intégrés au sein du périmètre de l'opération d'intérêt national. Mais, malgré certaines avancées, les défailances autour de la ZPNAF (flou juridique, manque de moyens, dégradations etc.) et les tensions avec les aménageurs ont conduit les acteurs à développer une certaine défiance envers le dispositif. Pour les groupes mobilisés contre la ligne 18, l'implantation de plusieurs gares sur le territoire et les besoins de rentabilisation de la ligne feront un jour modifier la loi sur la protection des espaces NAF et donc modifier la ZPNAF. Plusieurs gestionnaires expriment notamment leur lassitude et une forme de cynisme à l'égard de la situation et des nombreuses désillusions auxquels ils ont été confrontés depuis le début du projet : « La carte de la ZPNAF est un beau coloriage... »³⁸⁵. Pour eux, le compromis actuel est insatisfaisant et le double traitement des espaces NAF au sein du périmètre de l'opération d'intérêt national révèle une certaine hypocrisie de la part de l'État :

« Et bien il y a eu cette ZPNAF pour soi-disant protéger des terres agricoles mais sur les mêmes terres agricoles, qui ne sont pas en ZPNAF, ils veulent faire passer un métro. Là, il y a une contradiction. Pour protéger les terres agricoles on ne va pas mettre un métro. Il y a des contradictions qui me font penser... Y a-t-il un véritable intérêt à préserver ce territoire qui est en partie agricole et en partie urbain ? »³⁸⁶

Malgré les déclarations politiques et la présentation de la ZPNAF comme une innovation unique en France, l'intégration des enjeux des espaces NAF n'est pas priorisée face aux besoins des espaces urbains. Ce sont les gestionnaires des espaces NAF qui sont le plus souvent obligés de s'adapter avec des compromis qu'ils jugent insatisfaisants et décevants au regard des attentes qu'ils avaient exprimées au début des études de préfiguration de l'opération d'intérêt national. Pour certains acteurs, l'équilibre annoncé entre l'opération d'intérêt national et les espaces NAF n'a donc pas abouti et de nombreuses questions demeurent sans réponse. Les exploitants soulignent notamment que la cohabitation des espaces agricoles et urbanisés pourrait même ne pas aboutir au regard de la tournure de certaines situations comme la mise au sol du métro de la ligne 18. Certains facteurs limitants développés par les exploitants rejoignent les difficultés rencontrées dans les autres territoires périurbains. L'encombrement du trafic routier et la multiplication des obstacles aux circulations de la faune et des engins agricoles, la pression des dégradations effectuées par des espèces ravageuses ou des incivilités ou encore la disparition progressive des activités supports des filières

³⁸⁵ Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre. Direction des services techniques. Plateau de Saclay, juillet 2021.

³⁸⁶ Entretien Exploitant céréalière diversifiée après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021

agricoles (garages pour les engins agricoles, coopérative collective, silo de collecte etc.) sont par exemple des facteurs qui pénalisent les perspectives de développement.

Malgré le regain d'intérêt pour les circuits courts, il n'existe en effet plus vraiment de filières agricoles à l'échelle du territoire, voire à l'échelle de l'Île-de-France. La perte des échelons intermédiaires (abattoirs, légumerie, usine de transformation etc.) est particulièrement pesante pour les activités d'élevage par la distance qui sépare les exploitations des premiers abattoirs (en Île-de-France l'unité principale se situe à Jossigny en Seine-et-Marne) et des laboratoires de découpe ou de transformation. La mise en place de ces unités à proximité de zones résidentielles est souvent l'objet de conflits en raison des nuisances associées (bruits, trafics de camions, odeurs, etc.). Un autre élément est également mentionné par les exploitants : la disparition des machinistes ou garagistes agricoles. La complexité des engins agricoles rend nécessaire l'intervention d'un professionnel en cas de panne, mais ces derniers se situent le plus souvent dans des territoires ruraux ce qui pénalise les agriculteurs du territoire. La diminution de la biodiversité s'est également accompagnée d'une pression croissante des espèces de nuisibles et de ravageurs de cultures. L'urbanisation a pu réduire leur espace de vie et leurs ressources alimentaires naturelles, ce qui renforce la pression exercée sur les terres agricoles des espaces périphériques. La présence d'animaux comme les rats, les pigeons ou les corbeaux rend impossible la culture de certaines espèces et limite les marges de manœuvre des exploitations. Les fermes qui initient une transition vers la culture biologique sont particulièrement confrontées à la destruction de leurs cultures. Les semences utilisées sont en effet beaucoup plus attaquées que celles des cultures conventionnelles. Une agricultrice, en phase de conversion à la production biologique, témoigne de ces difficultés à cultiver des terres à proximité des espaces urbains. Par exemple, les cultures de légumineuses qui sont compatibles avec le sol du plateau ne sont pas exploitables car elles sont détruites par les nuisibles :

« Auparavant on faisait des petits pois mais on a arrêté de le faire. Car ils étaient complètement mangés par les pigeons. Les pigeons de Paris venaient se nourrir avec nos petits pois. Donc on fait de la fêverole mais en sachant que ce n'est absolument pas une plante qui a ses prises sur les terres limoneuses comme les nôtres. Ce sont des terres trop profondes et trop compactes. (...) Les pigeons viennent de la ville mais c'est aussi la ville qui est de plus en plus proche. Et surtout certains viennent car il y a de moins en moins d'espaces verts. Moins de bosquets, moins de nature. Donc pour nidifier, ils viennent ici. Les corbeautières les plus importantes du plateau elles sont au sein du CEA. Et ce n'est pas un hasard, il y a beaucoup d'arbres protégés et c'est là où nidifient la plupart des corbeaux. Et d'ailleurs on avait dû demander une dérogation pour permettre aux chasseurs d'entrer au CEA et de détruire des nids. Car ils sont devenus un véritable fléau. Mais pas parce qu'ils ont augmenté. Mais parce que la terre agricole a diminué. Parce que la nature a diminué autour et du coup les animaux doivent continuer à se nourrir tous les jours comme vous et moi ! Ils cherchent là où il y a de la ressource. Et encore plus dans les fermes biologiques car les graines que nous mettons dans la terre ne sont pas enrobées par des produits chimiques. Le corbeau préfère notre petite graine de maïs bio. »³⁸⁷

³⁸⁷ Entretien Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Juin 2019.

Sur le plateau de Saclay, les espaces construits ont totalement modifié les milieux. Les projets d'aménagement constituent des ruptures de certaines continuités écologiques et la modification des habitats. Les enquêtés, implantés sur le territoire depuis plusieurs dizaines d'années, ont remarqué la diminution de la diversité de la faune et de la flore depuis l'augmentation de la pression du front d'urbanisation.³⁸⁸ Les aménagements, même s'ils ont été compensés, ont également entraîné la déstructuration des milieux de certaines espèces protégées. Sur le plateau de Saclay, plusieurs déplacements de l'espèce protégée de l'étoile d'eau ont notamment dû être réalisés.

Malgré les réflexions menées sur l'intégration des fonctionnalités agricoles dans l'aménagement, la proximité des espaces urbains exerce en effet différentes pressions sur les écosystèmes. La recrudescence des incivilités (dépôts d'ordures, intrusions dans les champs, vol de matériel, rodéos de motos etc.) interroge aussi l'ouverture des espaces NAF face à la pression des activités récréatives. Pour certains agriculteurs, un territoire agricole productif ne peut pas être aménagé et pensé comme une simple arrière-cour de loisirs urbains. Il n'est pas possible que tous les chemins agricoles soient transformés en chemins pédestres ou bornés de pistes cyclables. Les pollutions lumineuse, sonore et atmosphérique perturbent par exemple la biodiversité locale, notamment les insectes qui sont particulièrement sensibles à ces variations. Pour la Ferme Vandame, par exemple, ces pressions sur la biodiversité peuvent avoir des conséquences directes sur les techniques d'exploitation employées qui sont souvent moins efficaces. Les exploitations en agriculture biologique sont en effet particulièrement sensibles à ces modifications qui affectent la richesse de leurs sols et les effets des matières organiques. L'éclairage nocturne, notamment pour les équipements sportifs des nouveaux établissements, reste encore à réguler et à raisonner en fonction des besoins. Pour une exploitante du territoire, les pollutions générées par les espaces urbanisés limitent la mise en place de certaines pratiques et rend plus difficile la diversification :

« Il y a des pratiques que des collègues ont pu mettre en place car ils ont des conditions qui leur permettent de le faire. Nous, nous sommes dans une situation de déséquilibre total, où la campagne a disparu, où la ville n'est pas encore là. On est dans un hybride où il est difficile de transposer des modèles qui fonctionnent dans d'autres campagnes. (...) Par exemple, hier on est allé voir deux collègues qui font depuis longtemps un travail de semi sous couvert. Or, le semi sous couvert, on l'a fait. Mais les résultats ne pourront jamais être aussi probants car autour on a des voitures, on n'a plus d'arbres, on n'a plus d'animaux, on a un air beaucoup plus pollué. C'est tout un ensemble qui fait que lorsque l'on a un territoire qui est plus doté au niveau de la nature, on peut avoir des résultats à la longue qui sont plus probants. Dans une campagne où grâce aux arbres, à la présence des haies on peut par exemple garder un milieu plus humide, avoir plus d'insectes... Tout ça cela contribue et favorise la croissance d'éléments que l'on mobilise comme couvert végétal. Chez nous, on est pas du tout protégé de tout ça. L'air sèche davantage vous voyez. La lumière par exemple. (...) Il y a une pollution due à la lumière électrique notamment la nuit. Et qui perturbe toute la vie nocturne des insectes qui contribuent à un équilibre écologique. Donc j'ai demandé si les terrains sportifs qui ont été faits au Moulon, et qui sont éclairés d'une manière

³⁸⁸ Entretien Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

insensée toute la nuit, pouvaient être éclairés seulement quand il y a des joueurs qui les utilisent ! »³⁸⁹

La situation du plateau de Saclay semble donc interroger plus fondamentalement la possibilité d'une conciliation des espaces NAF avec l'univers urbain qui les environne de plus en plus. Dans un article récent, Claire Aragau et Monique Toubanc soulignaient en effet le rôle des lisières dans l'articulation des projets d'aménagement et des espaces NAF (Aragau, Toubanc, 2020). Malgré leur proximité, les différents espaces sont souvent séparés par des ruptures fonctionnelles qui contredisent la mise en récit officielle qui vante les rôles sociaux et environnementaux de ces espaces de transition. Si en théorie et dans les documents d'aménagement, « l'outil lisière a le mérite de reconnaître l'interstitiel » (Aragau, Toubanc, 2020, paragr. 40), sur le terrain il laisse souvent entrevoir des conflits d'acteurs et la priorisation des enjeux des projets d'aménagement. Les conditions de la compatibilité des cohabitations entre les différents univers font donc encore débat. Les gestionnaires pointent de nombreux problèmes qui ne sont pas résolus et qui questionnent les formes d'espaces NAF qu'il serait possible de maintenir dans le projet étatique. La vision de l'intégration des espaces NAF, quoique plus avancée et développée que dans d'autres contextes, demeure soumise à des conditions qui priorisent les enjeux des projets au détriment des solutions qui permettraient d'équilibrer les différentes composantes du territoire. Si certains acteurs interrogent même le réalisme des objectifs de cohabitation et de coopération entre les différents univers, d'autres maintiennent une vision plus optimiste sur la situation. Pour eux, les dynamiques à l'œuvre sur l'intégration des espaces NAF sont les prémices de changement qui déploieront leurs effets sur le long terme.

³⁸⁹ Entretien Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Juin 2019

CONCLUSION DU CHAPITRE 7

L'analyse des opérations d'intérêt national d'ancienne génération a laissé supposer que l'intégration des espaces NAF dans l'aménagement serait liée à trois facteurs : d'une part, l'alignement et la cohérence des politiques publiques. D'autre part, l'articulation entre des instruments et les stratégies de mise en œuvre des acteurs sur le terrain, qui se dotent des moyens nécessaires pour les appliquer. Et, enfin, l'existence d'un système de gouvernance structuré et coordonné qui permette de dynamiser la collaboration et d'initier des formes de coopération entre les acteurs. L'analyse de l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay révèle que, contrairement aux opérations étatiques les plus anciennes, la considération des espaces NAF bénéficie d'un contexte politique plus favorable à la reconnaissance de leurs enjeux. Même si l'établissement public d'aménagement demeure guidé par des objectifs de développement, qui consomment des espaces NAF, son périmètre d'intervention a été découpé plus finement. La vocation du foncier des espaces NAF interstitiels est stabilisée par un outil de protection fort, la ZPNAF, dont la particularité est d'agir à l'intérieur même du périmètre de l'opération d'intérêt national, tandis que dans les autres cas le pouvoir des outils s'arrête souvent à ses frontières. La création de la ZPNAF sur le plateau de Saclay se présente donc comme l'aboutissement d'une négociation de longue haleine pour obtenir la reconnaissance de l'intégration des enjeux des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national. Ses similitudes avec des procédures déjà existantes (cf. chap. 4) et son absence de diffusion en dehors du territoire révèlent néanmoins les limites de son caractère innovant, au sens de Schumpeter. La mise en place de la ZPNAF s'apparente davantage à un geste législatif, marqueur d'une volonté politique de l'État qui souhaitait envoyer un signal fort pour répondre aux revendications des gestionnaires des espaces NAF mobilisés sur le plateau de Saclay. Si la ZPNAF est présentée comme un acte fondateur, son appropriation par l'EPA Paris-Saclay a été progressive et la concrétisation de ses objectifs reste encore en suspens sur de nombreux points. Le dispositif est teinté d'un manque de lisibilité des responsabilités et des moyens alloués à ses missions. La priorisation de l'entrée foncière pour intégrer les espaces NAF ne semble pas suffisante pour assurer leur maintien et leur pérennité. Hormis le zonage réglementaire, la carte de la ZPNAF et le programme d'action ne sont pas opposables ou prescriptibles. Leur application est donc laissée au bon vouloir des acteurs. L'aménageur étatique s'est en effet vu déléguer des responsabilités sans les moyens ou des directives précises pour assurer son application. Il n'existe pas de budgets dédiés au programme d'action qui présentent de nombreuses actions qui n'avancent pas. L'existence d'un outil sans autre obligation que le respect du foncier ne semble donc pas suffisant à créer une dynamique d'entraînement. Cette priorisation de l'entrée foncière laisse en effet entrevoir plusieurs dérives qui interrogent aujourd'hui l'efficacité réelle de ce parti pris. Pour de nombreux acteurs, la ZPNAF n'est qu'une mesure de compromis, inachevée, caractérisée par une rigidité qui fait sa force mais également marquée par une absence de moyens et des imprécisions qui affaiblissent son dispositif. L'outil n'est pas doté de suffisamment de moyens humains et financiers pour concrétiser ses ambitions et assurer les actions de son programme. La protection du foncier ne suffit pas à elle seule pour assurer le maintien des fonctionnalités des espaces NAF. Pollution urbaine, incivilités, difficultés de franchissement des infrastructures, capacité de charge insuffisante, déstructuration des filières, tous ces éléments forment un halo de nuisances qui déstabilisent les fonctionnalités des espaces NAF et remettent en cause leur pérennité sur le long terme. À eux seuls, les politiques publiques et les instruments ne sont donc qu'une enveloppe vide, si elles ne sont pas investies par des acteurs qui les animent. La défense du maintien des fonctionnalités des espaces NAF est donc davantage assurée par l'animation

et la veille des acteurs locaux qui portent des ambitions souvent plus perfectionnistes que l'application minimum des réglementations. Sur le plateau de Saclay, les acteurs locaux ont ainsi participé à l'élaboration d'une dynamique de gouvernance inédite, porteuse de coopération entre les aménageurs étatiques et les acteurs locaux, qui revendiquent une place dans les prises de décisions.

Chapitre 8 : Entre coulisses et scène publique, des jeux d'acteurs pivots de l'intégration des espaces NAF

Depuis les années 1990, l'aménagement du territoire est influencé par une revendication de la participation de nouveaux acteurs locaux (citoyens, collectifs, habitants etc.) dans les systèmes de réflexion et de prise de décisions. Celle-ci n'est pas toujours effective mais on observe progressivement une remise en cause du monopole des scientifiques et des institutions en matière de connaissances (Petitjean, 1998). En témoigne la multiplication des qualificatifs associés au concept de savoir : « savoirs d'usage » (Sintomer, 2008), « expertise citoyenne » (Sintomer, 2008), « savoirs locaux » (Nez, Sintomer, 2013), « savoirs autochtones » (Kleiche-Dray, 2017), « bon sens » (Nez, 2011) qui opposent de nouvelles configurations d'analyse au cadre traditionnel de l'expertise scientifique et institutionnelle. Cet appel à l'élargissement des publics, est de plus en plus reconnu comme un potentiel levier de renouvellement et d'enrichissement de la gestion de l'aménagement du territoire (Kleiche-Dray, 2017 ; Ville Ouverte, 2018). Les projets d'urbanisme sont marqués par l'injonction au recours aux méthodes de concertation tandis que la valorisation de la participation des publics s'est progressivement imposée dans les cahiers des charges (Blondiaux, 2008 ; Bacqué, Sintomer, 2011). L'intégration de ces prises de parole multiples, en permettant une confrontation des points de vue à différentes échelles, serait en effet propice à l'expression de controverses et utile pour chercher des solutions mieux adaptées aux territoires (Bacqué et al., 2005 ; Rode, 2017). Si elle est de plus en plus valorisée, l'intégration des acteurs locaux dans les projets d'aménagement ne s'accompagne pas forcément d'une explicitation des formes attendues et de leurs objectifs³⁹⁰ (Beuret, 2012). Ces flottements conduisent à de nombreuses impasses (Mermet, 2006) et les opérations d'intérêt national, en remettant en question le principe de subsidiarité, interrogent particulièrement les modalités d'implication des acteurs locaux, surtout dans un contexte où les obligations réglementaires ne suffisent pas à éclairer le flou qui entoure la définition de la concertation et l'hétérogénéité des pratiques qui s'en revendiquent (Hélin, 2001). De fait, la convocation des savoirs locaux est encore souvent dénoncée comme le simple support d'une mise en scène creuse (Barbier, 2005) quand elle n'est pas l'incarnation d'aveux d'impuissance à assurer l'émergence d'un savoir exploitable et réutilisable, face aux difficultés de coordination des synergies entre les différents groupes (Sintomer, 2008). Les interactions entre les acteurs locaux et les acteurs étatiques de l'aménagement du plateau de Saclay n'échappent pas à ces difficultés. Mais, depuis le début du projet, la préservation des espaces NAF a toujours fait l'objet de revendications soutenues des acteurs locaux (associations, mairies, agriculteurs, etc.). Ces revendications ont donné lieu à des configurations d'acteurs particulières (cf. chap. 7) et ont permis certaines expérimentations en matière de gouvernance qui valorisent les partages d'expériences. Elles présentent ainsi des pistes de réflexion pour dépasser les points de blocages qui entravent l'intégration des enjeux des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national. Ces dynamiques sont notamment permises par la mise en place d'un système de gouvernance qui s'appuie sur une animation territoriale dans laquelle s'insère de plus en plus la valorisation des savoirs locaux et des méthodes de co-construction. Elle laisse entrevoir, qu'au-delà de l'évolution de la législation et des outils réglementaires présentés précédemment, la coopération entre les acteurs serait finalement une condition déterminante de la concrétisation de stratégies d'intégration des espaces NAF dans l'aménagement.

³⁹⁰ L'échelle de participation présentée par Sherry Arnstein (Arnstein, 1969) révèle notamment la variabilité des degrés d'implication des citoyens dans la concertation, entre la simple information, la consultation, la participation ou encore la co-construction.

8. 1. La valorisation des savoirs locaux au service des opérations d'intérêt national

8.1.1. Une complémentarité entre aménageurs étatiques et acteurs locaux³⁹¹

Une qualification croissante malgré le maintien d'un manque de connaissances des aménageurs étatiques sur les fonctionnalités des espaces NAF

Les opérations d'intérêt national incarnent l'expertise technique et la tradition d'un interventionnisme étatique qui mène des projets d'artificialisation de grande ampleur (cf. chap. 2). Dans les différents terrains, les élus locaux reconnaissent généralement la plus-value technique et financière que peuvent apporter les établissements publics dans l'aménagement de leur territoire : « Ils ont une force de frappe en termes de services techniques que n'ont pas les services des communes »³⁹². Ces structures disposent en effet de davantage de moyens financiers et humains que les collectivités territoriales et peuvent constituer des appuis sur les sujets techniques : « l'avantage avec l'EPA, c'est que c'est un bureau d'étude et une ingénierie exceptionnelle que je n'ai pas en interne. »³⁹³. Les interactions avec les acteurs locaux sont de ce fait souvent ambivalentes et oscillent entre l'imposition de projets ex-nihilo et la négociation de leur concrétisation sur le terrain (cf. chap. 5 et chap. 6). Pour les enjeux des espaces NAF, la capacité de gestion des établissements publics d'aménagement est néanmoins perçue différemment. L'analyse des opérations d'intérêt national d'ancienne génération a en effet révélé que les initiatives des aménageurs étatiques sur les espaces NAF étaient souvent moins adaptées et plus limitées que celles proposées par les acteurs locaux de la sphère associative ou politique (cf. chap. 5 et chap. 6). Les acteurs des opérations d'intérêt national priorisent généralement des actions qui valorisent le développement de leurs projets d'artificialisation. Les solutions de compromis qu'ils proposent sont alors jugées moins ambitieuses par les gestionnaires des espaces NAF. L'opération d'intérêt national du plateau de Saclay n'échappe pas à cette tendance. Mais, contrairement aux autres, elle est caractérisée par l'influence des revendications des acteurs locaux et une certaine reconnaissance des enjeux des espaces NAF dans l'agenda politique (cf. chap. 7). Les acteurs locaux ont en effet exigé, dès les prémices du projet, une meilleure intégration des enjeux des espaces NAF pour assurer leur maintien au sein de l'opération d'intérêt national. Des dispositions ont donc été prises avec l'ajout de la protection des espaces NAF au sein des missions de l'EPA Paris-Saclay, la mise en place d'un chargé de mission agricole et la création de la ZPNAF (cf. chap. 7). Mais, pour certains enquêtés, cette responsabilisation de l'opérateur étatique n'est pas suffisante. Malgré l'intégration de la protection des espaces NAF au sein des missions de l'EPA Paris-Saclay, plusieurs acteurs soulignent en effet que l'opérateur étatique n'est pas adapté pour assurer à lui seul la prise en charge des enjeux des espaces NAF³⁹⁴ :

³⁹¹ La caractérisation de ce que recouvre l'expression « acteurs locaux » est détaillée dans la suite du chapitre. Elle désigne un éventail d'acteurs assez large qui inclue des élus locaux (municipalité, agglomération), des membres de la société civile (habitant, citoyen, association, militant) mais aussi des acteurs de certaines sphères professionnelles impliquées sur le territoire (exploitants, entreprises, chercheurs, syndicats d'assainissement etc.).

³⁹² Entretien conseillère municipale. Commune d'Orsay. Secrétaire association Terre et Cité. Plateau de Saclay. Novembre 2021.

³⁹³ Entretien Maire. Commune de Bussy-Saint-Georges. Marne-la-Vallée. Août 2021.

³⁹⁴ Entretien Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Août 2021.

« Si on avait pu avoir accès aux décisions... Si, il y avait eu aussi dans l'EPA des agriculteurs, des chercheurs, des associations. Si l'EPA avait été créé avec des représentants de l'État mais aussi avec des représentants de chaque profession. Et bien peut être que l'on aurait pu faire quelque chose de différent. »³⁹⁵

Pour certains acteurs, le positionnement, à la fois engagé et distancié, des instances de l'État dans les projets des opérations d'intérêt national limiterait la priorisation des enjeux des espaces NAF. Une juriste rappelle en effet que « le régime de droit dérogatoire souvent ne va pas dans le sens des espaces NAF. Et l'État ne fait pas mieux, voire moins bien, qu'une agglomération »³⁹⁶. Malgré leur territorialisation, les établissements publics d'aménagement sont des structures descendantes qui ne sont pas pérennes, ce qui peut les conduire à développer une vision plus distanciée et programmatrice de l'aménagement du territoire. Certains acteurs locaux, en offrant un point de vue davantage ancré dans le long terme, et dans les usages qu'ils ont du territoire, seraient dès lors plus susceptibles d'envisager l'aménagement du point de vue des besoins des fonctionnalités des espaces NAF et non en fonction des contraintes de réalisation du projet d'État.

Doctorante : « Est-ce que tu as des exemples où le recours aux savoirs locaux aurait permis d'adapter un projet au territoire et d'éviter d'aller dans le mur sur certains sujets ?

Cheffe de projet LEADER: En permanence. Pour le coup, c'est vraiment en permanence. C'est à la fois d'éviter d'aller dans le mur mais aussi faire que tous les acteurs soient porteurs de ce projet-là. »³⁹⁷

Le projet de la ZAC de Corbeville est par exemple révélateur de cette influence du positionnement de l'établissement public d'aménagement sur les propositions d'aménagement. La ZAC de Corbeville se situe entre les communes d'Orsay et de Saclay et s'organise autour de la construction d'un hôpital, de zones de logements et l'aménagement d'un parc arboré. Le projet prévoyait initialement l'artificialisation de la totalité des terres agricoles du périmètre, avec des constructions implantées jusqu'à la frontière de l'exploitation de la Martinière. Ces espaces agricoles, proches du siège de l'exploitation et dotés d'un bon potentiel agronomique pour les grandes cultures, sont pourtant particulièrement fonctionnels. Suite à l'expropriation de ses terres, l'exploitant s'est vu attribuer d'autres terrains de qualité moindre, qui présentent une localisation plus excentrée, enclavée et un potentiel agronomique plus bas (absence de drainage, terres moins fertiles etc.). La pression des actions militantes et les négociations des acteurs locaux, portées principalement par les chercheurs du territoire et l'association Terre et Cité, ont finalement permis de convaincre l'aménageur étatique de préserver une bande agricole en lisière ouest de l'exploitation (figure135). Les négociations initiales portaient sur trente hectares mais le résultat s'est finalement restreint à une surface de moins de dix hectares.

³⁹⁵ Entretien Exploitant céréaliier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

³⁹⁶ Entretien Juriste. Droit de l'environnement, experte en analyse et conduite de projets environnementaux, en soutien aux luttes locales. Association « Terres en Lutttes ». Novembre 2021.

³⁹⁷ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.



Figure 136: Préfiguration de l'emprise spatiale de la ZAC de Corbeville (EPA Paris-Saclay, non datée)

Le projet de la lisière expérimentale est de maintenir une activité agricole liée à la recherche agronomique et des activités pédagogiques. Pour certaines associations militantes, ce compromis n'est pas suffisant au regard de la perte des terres agricoles. Pour d'autres, la lisière agricole de Corbeville permet de maintenir un paysage agricole aux abords de l'exploitation de La Martinière et symboliquement d'intégrer un projet agricole au sein d'un projet d'opération d'intérêt national, alors que l'aménageur avait prévu initialement d'artificialiser la totalité du périmètre de la ZAC.

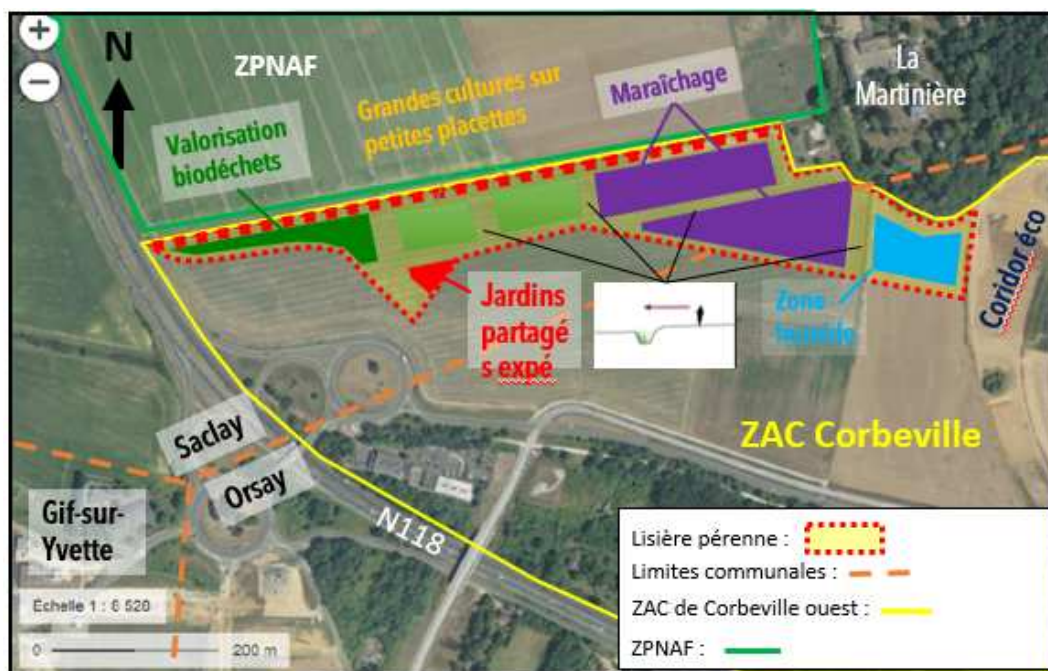


Figure 137: Schéma d'organisation prévisionnel de la lisière agricole de Corbeville (EPA Paris-Saclay, 2021)

La lisière expérimentale comprend ainsi une zone maraîchère de 2,8 hectares (en violet dans la figure 137), des parcelles de cultures céréalières sur des placettes de 100 m² (en vert clair sur la figure 137) ainsi que des zones de recherche sur la valorisation des biodéchets et des matières organiques (vert foncé sur la figure 137). En 2020, les différents partenaires du monde agricole et de la recherche, porteurs des négociations sur le projet, alertaient néanmoins l'aménageur sur plusieurs incohérences. Pour la lisière pérenne, en rouge sur la figure 137, le paysagiste avait en effet prévu des essences arborées de grande taille. Ce choix entraînait pourtant des ombres portées sur certaines parcelles alors que des conditions de comparaisons identiques sont nécessaires pour les activités de recherche expérimentales. Le groupe d'étude en charge du suivi du projet n'a pas pu être suivi dans le cadre de cette thèse. La mise en chantier de la ZAC a débuté en 2023 et la faisabilité du dispositif devra donc être confirmée une fois les travaux terminés.

Concernant les espaces naturels et forestiers, la ZAC de Corbeville prévoit également la mise en place de plusieurs espaces de compensation environnementale : un corridor écologique, qui traverse le périmètre de la ZAC à l'est, et une zone humide, située dans la lisière expérimentale ouest. Initialement, le corridor écologique effectuait une courbe qui séparait le champ de l'exploitant en deux (en orange sur la figure 136). Ce tracé entraînait des difficultés pour l'exploitant qui devait continuer de cultiver les terrains sous le régime de convention d'occupation précaire. Pour lui, cette proposition des planificateurs révélait une vision déconnectée des contraintes de terrain, et contraire au bon sens, qui a finalement été rectifiée par l'aménageur pour favoriser un tracé davantage rectiligne, même s'il traverse toujours le terrain qu'il exploite en convention d'occupation précaire :

« D'ailleurs, j'ai eu un corridor écologique au départ, il était en forme de banane. J'ai dit : "Bah c'est bien, au milieu de ma plaine. Et du coup, je dois continuer de cultiver mais de chaque côté !" Je me dis, quelle est la personne qui a pensé un truc en forme de banane ! Et puis l'année dernière, la banane s'est finie en ligne droite. Car eux aussi, ils se sont aperçus que c'était vraiment contraignant. Au lieu de s'en apercevoir avant. Et oui, avec les pointes vous ne pouvez pas aller cultiver. Et pour eux, c'était aussi plus compliqué car il y avait de la perte de terrain. Mais en faisant les plans, ils ne s'en sont pas rendu compte... »³⁹⁸

La zone humide, représentée en bleue dans le schéma de la figure 137, était, lors des réunions de 2020, source de nombreuses réserves pour les acteurs locaux. La localisation, programmée sur l'avis d'un cabinet d'experts privé, prévoyait pourtant la réalisation d'une zone humide sur un emplacement jugé peu adapté par les acteurs locaux et les chercheurs (sec, haut perché). Pour les chercheurs associés au projet de lisière expérimentale, le site est inapproprié et sera dysfonctionnel. Ce choix de programmation des aménageurs n'est pas le plus adapté aux fonctionnalités des espaces NAF :

« Il va falloir être sérieux, mettre une zone humide là où les spécialistes disent que ce n'est pas une zone humide, ce n'est pas intéressant. Ce serait plus intéressant y compris pour les collectivités de faire autre chose sur cet espace et de faire une zone humide à un endroit plus propice, où on serait sûr d'avoir de l'eau. Nos

³⁹⁸ Entretien Exploitant céréalier touché par des expropriations de l'EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay. 2019

collègues ont dit, qu'au mieux, il y aura une mouillère l'hiver. Ça ne permet pas de faire une zone de biodiversité, ni de compensation. Il ne faut pas demander à la recherche publique de cautionner ce que les aménageurs font sans fondement scientifique »³⁹⁹

Cet exemple révèle ainsi que, le plus souvent, la programmation des projets de l'opérations d'intérêt national ne tient pas compte de la qualité des espaces NAF, et se fait au détriment d'autres options d'aménagement qui auraient pu préserver les terres les plus fonctionnelles. Les choix effectués par les aménageurs laissent ainsi souvent entrevoir un manque de connaissances ou d'intégration des particularités des espaces NAF du territoire au profit de la programmation de leur projet.

Dans le contexte des opérations d'intérêt national, la complexification des réglementations et le développement de nouvelles missions sur les espaces NAF confrontent les aménageurs à des situations complexes sur lesquelles ils ne disposent pas d'accompagnement. Le durcissement de la réglementation des projets d'aménagement a en effet pu entraîner une forme de qualification des instances étatiques décisionnaires sur la gestion des espaces NAF (cf. chap. 4). Mais sur le terrain, face à cette assignation de nouvelles missions, les aménageurs manquent de certaines connaissances sur ces sujets. Dans les théories de sciences sociales, la qualification est un concept qui permet de caractériser un poste ou une formation à travers une liste de tâches données qui encadrent les conditions de travail (Friedmann, 1946, Berton, 2006). Dans ce sens, les statuts de l'EPA Paris-Saclay intègrent bien la responsabilité de la protection des espaces NAF au sein du périmètre de l'opération d'intérêt national. La chargée de projets d'actions territoriales agricoles et forestières intervient de son côté pour concrétiser son intégration effective dans l'organigramme de la structure. Mais, même si les aménageurs étatiques ont été progressivement responsabilisés et possèdent le pouvoir de décision pour intégrer les enjeux des espaces NAF, les établissements publics d'aménagement n'ont pas été accompagnés ou véritablement formés sur ces questions. De manière générale, les objectifs d'intégration des espaces NAF dans l'aménagement du territoire s'inscrivent dans un contexte d'émiettement des responsabilités au sein de différentes institutions. Leur gestion est souvent dispersée dans des postes plus ou moins outillés ou confiée à des personnes plus ou moins formées ou sensibilisées. La reconnaissance des problématiques des espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national s'est donc accompagnée de la mise à jour de problèmes sans processus de résolution prédéfinis. Pour pallier ce manque d'expertise interne, en particulier sur les thématiques agricoles et environnementales, l'EPA Paris-Saclay externalise souvent certaines missions par le biais de marchés publics, comme c'est actuellement le cas avec la révision du programme d'action de la ZPNAF, ou de partenariats plus ou moins formalisés avec des acteurs locaux, comme ce fut le cas en 2015 pour les cycles de concertation effectués avec l'association Terre et Cité (cf. chap. 7).

Les connaissances plus fines des caractéristiques du territoire que possèdent les acteurs locaux permettraient donc d'assurer une meilleure adaptation des projets étatiques et de trouver des solutions en cas d'impasses⁴⁰⁰. Sur le sujet des circulations agricoles dans les zones de chantier, par exemple, les gestionnaires sont régulièrement confrontés aux conséquences des visions tronquées et

³⁹⁹ Propos d'une ingénieure agronome de l'AgroParisTech et docteure en agronomie. Compte rendu de l'atelier multi acteurs. 24 novembre 2020.

⁴⁰⁰ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

incomplètes des enjeux agricoles (cf. chap. 7). Aux alentours du rond-point du Christ de Saclay, l'EPA Paris-Saclay avait par exemple délégué les travaux de certaines voiries au département. Malgré l'interpellation des agriculteurs, le plan des routes d'accès à la ferme d'Orsigny ne prévoyait pas des largeurs suffisantes pour le passage des engins agricoles. En 2019, l'agenda des travaux avaient également prévu des fermetures d'accès en pleine période de récolte de betteraves ce qui a engendré des problèmes de logistique pour l'exploitant. Sur de nombreux sujets, les savoirs locaux des gestionnaires des espaces NAF sont ainsi plus précis que ceux détenus par les instances qui ont la responsabilité des prises de décisions. L'intégration des enjeux des espaces NAF semble donc étroitement liée aux échelles d'action des acteurs qui sont impliqués dans leur gestion mais aussi à leur profil. De fait, pour plusieurs acteurs gestionnaires des espaces NAF, l'échelle d'intervention des institutions étatiques n'est en effet pas la plus adaptée pour prioriser les enjeux des espaces NAF face au développement urbain des opérations d'intérêt national. Les savoirs des acteurs locaux sont alors essentiels pour assurer la connexion des opérations d'intérêt national étatiques aux besoins du territoire et assurer l'utilité des projets⁴⁰¹.

Appréhender les différents savoirs

En aménagement du territoire, les différents qualificatifs associés aux savoirs sont souvent invoqués par les acteurs sans être clairement définis. Les savoirs des acteurs locaux sont par exemple régulièrement convoqués au seul prisme de « l'expertise d'usage » (Nez, 2011), qui est vue comme une source de précisions donnant accès à des remontées de terrain pertinentes pour les techniciens et les institutions. Dans leur approche typologique, Yves Sintomer et Héroïse Nez révèlent pourtant l'extrême diversité des formes et des contenus des savoirs des différents acteurs (Nez, Sintomer, 2013). Ces distinctions sont particulièrement éclairantes dans le cas des sujets liés aux espaces NAF car les négociations qu'ils suscitent sont le théâtre de nouvelles interactions entre les acteurs institutionnels (élus, techniciens, etc.), civils (associations, habitants, militants, etc.) et agricoles (agriculteurs, syndicats, etc.). Les enquêtés soulignent régulièrement que les missions qu'ils ont à gérer concernant les espaces NAF sortent du cadre de leur qualification initiale ou de leur fiche de poste. Les acteurs sont alors amenés à mobiliser des compétences individuelles, acquises lors de leur parcours personnel ou professionnel. Lors des entretiens, les enquêtés ont ainsi été invités à s'exprimer sur leur cadre d'action et les compétences spécifiques qu'ils déployaient dans le cadre de la gestion des espaces NAF : « Quel est, selon vous, votre plus-value dans la gestion de la problématique d'intégration des espaces NAF dans l'aménagement du territoire ? ». Pour analyser les réponses et révéler les configurations d'acteurs développées sur le plateau de Saclay, nous distinguons plusieurs catégories : le bon sens, l'expérience, les savoirs politiques institutionnels, les savoirs techniques professionnels et plusieurs types de savoirs dits citoyens (d'usage, professionnel et militant). Ces catégories ont été établies à partir du croisement des entretiens, effectués auprès des enquêtés, et avec différentes recherches académiques qui sont synthétisées dans le tableau 6, ci-contre.

⁴⁰¹ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

Tableau 6: Synthèse des différentes catégories de savoirs rencontrées lors des entretiens (M. Jussaume, 2023)

Catégorie	Définition	Extraits d'entretien
Bon sens	Faculté de jugement et de raisonnement non formalisée qui est commune à chaque individu.	« Pour l'instant la ZPNAF est envisagée de façon très très rigide. On ne touche à rien, on ne change rien. Ce qui conduit à des solutions qui ne sont pas de bon sens » ⁴⁰²
Expérience	L'expérience met en valeur l'ancienneté dans un poste ou une fonction qui permet la familiarité dans la durée vis-à-vis de certaines thématiques	« Je parle de mémoire cela fait un peu ancien combattant (...) J'ai assez de recul sur comment cela a pu se faire et qui l'a fait » ⁴⁰³ « Il y a les confirmés qui savent et les novices qui découvrent » ⁴⁰⁴ .
Savoir politique institutionnel	Savoirs portés par les élus : connaissances, savoir-être ou savoir-faire liés à l'univers politique (maîtrise des registres d'argumentation, des codes de l'univers politique, solidarité partisane, effet de réseau etc.).	« On est passé par des ministres qu'on connaît (...) C'est du réseau tout cela. Et le préfet de région est quelqu'un d'abordable. » ⁴⁰⁵
Savoirs techniques professionnels	Savoirs détenus par des acteurs dotés d'un savoir spécifique et occupant une position officiellement reconnue de spécialiste en lien avec leur parcours professionnel.	« J'ai un juge administratif qui (...) connaît sur le doigt de la main tout le droit international et européen en matière d'environnement. On a vraiment des profils extrêmement complémentaires, d'un poids et une valeur ajoutée phénoménale. (...) Il n'y a pas besoin de les former, ils sont vraiment dans le bain. C'est un bonheur. » ⁴⁰⁶ « Ils ont une vision très restrictive de notre profession. Avec des choses préconçues sur notre métier et une méconnaissance totale. Et cela fait peur des gens comme ça qui parlent d'agriculture mais qui n'y connaissent rien. » ⁴⁰⁷
Savoirs citoyens	Les savoirs citoyens se caractérisent plus par la position de leurs détenteurs, non reconnus officiellement comme des spécialistes, que sur leurs contenus qui peuvent montrer une certaine perméabilité. On compte parmi eux : - Savoirs d'usage : connaissance précise du fonctionnement du territoire basée sur des pratiques quotidiennes ou des activités personnelles. - Savoirs professionnel diffus : savoir professionnel mobilisé en dehors du milieu professionnel. - Savoir militant : connaissances liées à une activité militante.	« Mais si on parle des choses que je connais un peu dans le coin » ⁴⁰⁸ « Si on ne va pas voir les gens qui sont là depuis des années, dont les parents exploitaient déjà ces terres et qui savent ce qui se passe. Ils savent ce que terrain à partir de juin il n'y a pas d'eau. Ils savent ce qu'il faut mettre. Et si on ne leur cause pas, ils ne vont pas le dire. » ⁴⁰⁹ « Il [un exploitant spécialisé en paysagisme] connaît bien les EPA et navigue encore mieux que moi dans tous ces milieux. » ⁴¹⁰

⁴⁰² Entretien. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Août 2021.

⁴⁰³ Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.

⁴⁰⁴ Entretien Coordinatrice pôle animation territoriale de l'Association pour un Développement Agricole Durable en Seine Aval. GAL du programme LEADER de l'opération d'intérêt national de Seine Aval. Décembre 2021.

⁴⁰⁵ Entretien Secrétaire générale et trésorière de Association Agri Développement Île-de-France. Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.

⁴⁰⁶ Entretien Direction Générale. Autorité Environnementale, octobre 2021.

⁴⁰⁷ Entretien Exploitante céréalière et élue de la Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.

⁴⁰⁸ Entretien Exploitant diversifié touché par des expropriations de l'OIN. Sénart, mai 2022

⁴⁰⁹ Entretien Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023.

⁴¹⁰ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

La raison ordinaire ou le bon sens désignent la faculté de jugement non formalisée qui est commune à chaque individu. Désignée aussi comme « raison publique » (Rawls, 1993), cette faculté est le plus souvent invoquée dans les débats comme synonyme du bon sens et est reconnue comme la capacité de raisonnement de chaque citoyen. Elle désignerait en effet la faculté ordinaire de jugement qui permettrait à chacun d'évaluer une situation face à des problèmes qui ne peuvent pas être résolus par le seul raisonnement scientifique. Dans les échanges entre les acteurs du plateau de Saclay, ce bon sens est par exemple souvent convoqué par les exploitants agricoles dans leur manière d'évaluer certaines décisions des aménageurs étatiques. Ils l'opposent alors à la complexité et au manque de réalisme de certains choix : construire un tunnel souterrain pour les engins agricoles en lieu et place d'installer un feu de signalisation commandé pour une utilisation ponctuelle lors des périodes de moissons⁴¹¹, prévoir un passage agricole dans un parking automobile au risque de créer des difficultés de circulation en cas de mauvais stationnement⁴¹², etc. La politique paysagère, prévue dans l'opération d'intérêt national, a notamment fait l'objet de nombreuses critiques en raison de certains impensés sur l'entretien des espaces verts (figure 138). Un exploitant confronte par exemple le projet de lisière paysagère enherbée avec le pragmatisme du coût et de la gestion a posteriori des espaces verts :

« Dans la typologie d'aménagement, on est capable de dire que ça, c'est mieux que ça. C'est par exemple valable pour l'entretien des espaces verts. S'ils nous demandent notre avis, et bien on pourrait transformer le budget d'entretien de leur aménagement et le diviser par dix ! Car aujourd'hui, c'est un frein important. On nous a pondu un photomontage d'une lisière périurbaine avec des enfants qui jouent, des arbres fruitiers et de l'herbe par terre. Mais faire ça à l'échelle du plateau de Saclay, c'est juste infaisable. Car le prix de la tondeuse fait exploser le budget de l'OIN. Car on n'a jamais imaginé dans l'histoire de l'humanité de tondre une surface aussi grande ! On parlait ici de 600 mètres de large sur des kilomètres de long ! Donc c'était inconcevable en gestion des espaces verts. »⁴¹³

⁴¹¹ Entretien Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

⁴¹² Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

⁴¹³ Entretien Exploitant berger paysagiste développant une activité d'éco-pâturage après un début de parcours professionnel dans le secteur du paysagisme et de l'entretien des espaces verts. Plateau de Saclay. 2019



Figure 138: Montage d'une vue aérienne du parc naturaliste à horizon 2030 (Étude d'impact Secteur Est N118, EPA Paris-Saclay, 2018, p20)

Pour cet exploitant, qui propose de remplacer l'entretien mécanique des espaces verts par l'utilisation de troupeaux de moutons, les acteurs du monde de l'aménagement n'ont pas suffisamment intégré les agriculteurs et leurs savoirs comme des ressources à mobiliser dans la construction des projets.

La reconnaissance du bon sens comme un argument de discussion valable est en effet variable. Malgré le caractère spontané associé à ce type de faculté, sa valorisation serait néanmoins liée à l'existence de conditions permettant d'assurer son efficacité. Yves Sintomer s'interroge notamment sur les conditions d'expression du bon sens mais aussi sur celles permettant sa bonne réception. Les enquêtés soulèvent notamment l'importance de la transmission de l'ensemble des éléments de compréhension sur des sujets complexes ou la création d'un contexte adapté à la diversité des profils et à la variabilité des capacités d'expression. Les formulations du bon sens à l'état brut peuvent également soulever des problèmes d'accès, d'exploitation et de compréhension entre des individus ou des groupes distincts. Par exemple, les formats d'échange et de concertation proposés aux acteurs du monde agricole sont souvent inadaptés à leurs contraintes ou leurs caractéristiques⁴¹⁴. Les modalités de sollicitation classiques des agriculteurs (rencontres individualisées avec des experts aménageurs, réunions pendant les horaires de travail dans les champs, ou prise de parole en réunion plénière) sont souvent inadaptées au profil des agriculteurs. Plusieurs exploitants font ainsi mention de ce qu'ils appellent la « réunionite »⁴¹⁵ pour décrire la répétition de temps d'échanges qu'ils souhaiteraient plus productifs. L'intégration des formes d'expression du bon sens des acteurs est également influencée par la légitimation préexistante portée sur le « regard profane » (Jellab, Giglio-Jacquemot, 2012) auquel elle est souvent associée. Si l'on suit ce raisonnement, une raison n'est acceptable que si elle est « raisonnable » et, comme l'explique Charles Girard, « la raison publique exige de chaque citoyen qu'il n'avance, pour justifier publiquement les décisions politiques qu'il

⁴¹⁴ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

⁴¹⁵ Entretien Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022

soutient, que des raisons dont il peut raisonnablement penser qu'elles sont acceptables par les autres citoyens raisonnables » (Girard, 2009). Cet idéal de coopération et ce consensus préalable sur le type d'arguments acceptables interrogent donc son efficacité à intégrer la multiplicité des points de vue et le danger d'écarter les formes moins policées d'expression. Les arguments avancés par les acteurs locaux peuvent en effet faire l'objet d'une déqualification lorsque certains publics sont jugés inaptes à porter un avis sur des sujets techniques. L'exclusion des exploitants agricoles des réflexions sur le paysage ou sur les infrastructures techniques en est un exemple. Au sein du comité de pilotage de la ZPNAF, l'obtention d'un siège dédié aux associations du territoire a également fait l'objet de longues négociations auprès des services de l'EPA Paris-Saclay. Trois associations sont aujourd'hui représentées mais elles se partagent le droit de vote avec une voix.

Dans d'autres opérations d'intérêt national, l'exclusion des acteurs locaux des réflexions sur l'aménagement des projets étatiques fait également écho à l'analyse que fait Héloïse Nez des « savoirs déniés » (Nez, 2011) en référence au concept de « cens caché⁴¹⁶ » de Daniel Gaxie (Gaxie, 1978). Certains acteurs se trouvent en effet exclus des discussions car ils ne présentent pas le bon registre d'argumentation ou sont inégalement préparés à maîtriser les codes de l'univers politique ce qui les amènent à intérioriser plus facilement un statut d'incompétent. La particularité du plateau de Saclay réside néanmoins dans le sentiment de légitimité et l'existence d'instances de discussions adaptées aux exploitants notamment avec le collège des agriculteurs de l'association de Terre et Cité (cf : chap 7). Ce sentiment de légitimité confère une force qui permet des positionnements marqués sur certains sujets, comme les fonctionnalités agricoles dans le cadre de la ligne 18 qui sont explicitées plus bas.

Différente de la raison ordinaire ou du bon sens, l'expérience met en valeur l'ancienneté dans un poste ou une fonction qui permet la familiarité dans la durée vis-à-vis de certaines thématiques. Lors des entretiens, plusieurs enquêtés ont ainsi mentionné que la capacité à manier les différents enjeux de l'intégration des espaces NAF était souvent renforcée par l'ancrage des acteurs en place : il y a un « système de connaissance à deux vitesses. Il y a les confirmés qui savent et les novices qui découvrent »⁴¹⁷. Alors que la fréquence de rotation dans certaines institutions peut entraver les processus d'apprentissages, la présence de certains « anciens »⁴¹⁸ entraîne souvent une forme de polyvalence des acteurs qui sont présents sur le territoire ou en poste depuis plusieurs années. Au sein de l'EPA Paris-Saclay, un technicien témoigne notamment de son statut de personne ressource et de l'élargissement de ses missions par rapport à son poste initial, lié au service de SIG. Pour lui, son ancienneté et sa polyvalence lui donnent un recul et une perception globale qui lui permettent de s'approprier un large panel de sujets concernant l'opération d'intérêt national :

⁴¹⁶ Pour Daniel Gaxie, les citoyens n'accordent pas la même attention au fonctionnement politique selon la représentation qu'ils ont de leur propre compétence à cet égard ce qui maintient des inégalités de politisation. Il emploie le terme de « cens caché » en référence au cens qui était autrefois le seuil d'imposition qui conditionnait le droit de vote et l'éligibilité des citoyens. Par l'idée du cens caché, l'auteur analyse comment l'ouverture des droits civiques n'empêche pas le maintien d'inégalités de participation politique qui peuvent aboutir au même résultat que les restrictions du droit de vote et des conditions d'inéligibilité. (Treffel, consulté le 11/03/2021)

⁴¹⁷ Entretien Coordinatrice pôle animation territoriale de l'Association pour un Développement Agricole Durable en Seine Aval. GAL du programme LEADER de l'opération d'intérêt national de Seine Aval. Décembre 2021.

⁴¹⁸ Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022

« J'ai assez de recul sur comment cela a pu se faire et qui l'a fait. (...) J'ai un rôle un peu central au sein des équipes. Peut-être que c'est aussi mon rôle d'ancien. J'essaye aussi d'être curieux quand les gens me parlent de leur métier. Quand on me parle d'agriculture par exemple, je sais grosso modo ce qu'est une surface agricole utile. J'ai des connaissances transverses mais on va dire que je ne suis pas spécialisé dans un domaine »⁴¹⁹.

L'ancienneté est également propice au développement de liens de confiance et des habitudes de travail propices à la mise en place de partenariats⁴²⁰. Une chargée de mission de Terre et Cité souligne notamment « l'importance du long terme pour créer de bonnes relations »⁴²¹ et la chance d'avoir sur le territoire une relative stabilité et pérennité des techniciens au sein des collectivités territoriales. Elle mentionne en revanche la difficulté pour les exploitants de nouer des relations de confiance auprès de certains élus qui ont des postes avec une rotation rapide :

« Ce qui est frustrant pour les agris, ce sont les sous-préfets qui changent tous les deux ans. Pour, entre guillemets, qu'ils ne puissent pas nouer de relations. Et ça, c'est terrible. Car les agriculteurs donnent du temps, commencent à construire une relation de confiance et cela coupe. Du coup, je dirais que c'est ça. Il y a un besoin d'une proximité entre les gens de l'État et les acteurs locaux. Mais pour cela il faut qu'il y ait du temps. »⁴²²

Le suivi dans le temps des sujets et la capitalisation de données sont donc favorisés par l'expérience des acteurs.

Les savoirs politiques institutionnels sont quant à eux portés par les élus et désignent autant des connaissances que des savoir-être et savoir-faire liés à l'univers politique (maîtrise des registres d'argumentation, des codes de l'univers politique, solidarité partisane en fonction des colorations politiques etc.). Sur le plateau de Saclay, l'intégration des enjeux des espaces NAF dans le projet étatique a notamment fait l'objet d'un travail de lobbying de la part des élus locaux. Par exemple, plusieurs lettres collectives ont été signées par les maires pour interpeller sur la protection des espaces NAF et demander des appuis auprès des échelons supérieurs départementaux, régionaux ou ministériels. Parmi les enquêtés, certains élus reconnaissent ainsi que leur capacité d'interpellation est liée à l'influence de leur ancrage vis-à-vis de certains partis politiques ou leur expérience au sein d'autres instances institutionnelles qui leur permettent de conserver des contacts⁴²³. Une ancienne expérience professionnelle au Sénat permet par exemple à une élue du territoire de suivre les rouages de la création des lois et des propositions des amendements : « Avec mon parcours professionnel, je connais comment on construit un texte législatif. Je connais les parcours d'un texte, je sais aussi

⁴¹⁹ Entretien Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.

⁴²⁰ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

⁴²¹ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022

⁴²² Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022

⁴²³ Entretien Maire. Commune des Loges-en-Josas. Saclay. Décembre 2022.

comment réagit la presse. »⁴²⁴. Dans un autre registre, une conseillère municipale, qui a travaillé sur la révision du SDRIF en 1994, soulignait l'importance de ce bagage professionnel pour avoir du recul sur la trajectoire de la programmation du projet de l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay. Pour elle, l'opération d'intérêt national aurait pu, au moment de sa préfiguration, être plus ambitieuse en matière d'intégration des enjeux des espaces NAF.

Les savoirs professionnels des techniciens ou des scientifiques font de leur côté référence aux savoirs détenus par des acteurs dotés d'un savoir spécifique et occupant une position officiellement reconnue de spécialiste en lien avec leur parcours professionnel. Plusieurs enquêtés ont notamment mentionné l'influence des transferts de connaissances inhérents au passage de certains techniciens dans des structures institutionnelles gestionnaires des espaces NAF. Malgré la valorisation croissante des savoirs vernaculaires dans les méthodes de concertation, un technicien d'un syndicat d'assainissement a également exprimé une forme d'agacement face aux injonctions de personnes non spécialistes lors de certains ateliers de co-construction. Pour lui, les savoirs des professionnels permettent malgré tout de confronter les propositions émises par des acteurs non spécialistes à la réalité de certaines structures gestionnaires⁴²⁵. Lors d'un atelier technique sur la réflexion des objectifs de l'évaluation LEADER, les participants devaient par exemple faire des propositions sur le nombre d'actions de renaturation des cours d'eau à réaliser entre 2015 et 2020 au sein de la ZPNAF. Certains acteurs de la société civile avaient alors indiqué un nombre d'actions trop élevé au regard des contraintes budgétaires des syndicats de rivières. Ce principe de réalité a conduit les techniciens à repositionner le faisceau de contraintes des missions de leurs structures pour ancrer davantage les réflexions dans la réalité du contexte technique sur le terrain. Malgré la valorisation des savoirs locaux, le croisement de certaines impulsions citoyennes avec les connaissances techniques est donc souvent nécessaire et complémentaire. Les savoirs des acteurs locaux et des aménageurs étatiques ne sont pas à comparer mais doivent se compléter : « C'est une contrainte quand ils font n'importe quoi mais ce n'est pas toujours une contrainte. Quand l'EPA est présent à des rencontres, car un poste a été créé, alors oui cela assoit quelque chose. (...) L'État est présent. »⁴²⁶

L'analyse du parcours des professionnels en lien avec la gestion des espaces NAF montre également l'influence positive de certaines porosités entre leurs différents postes. La première cheffe de projets actions territoriales agricoles et forestières au sein de l'EPA Paris-Saclay avait par exemple travaillé auparavant à la DRIAFF en tant que chargée de mission développement agricole et rural, ce qui l'avait sensibilisée aux enjeux des territoires périurbains et ruraux, puis en tant que chargée de mission développement territorial sein des services de la région Ile-de-France, ce qui lui avait permis de nouer des relations avec les acteurs des territoires LEADER comme ceux du plateau de Saclay. Après son poste à l'EPA Paris-Saclay, son parcours s'est poursuivi à un échelon plus localisé avec un emploi salarié au sein de l'association Terre et Cité. Le passage dans ces institutions aux échelles d'actions variables est en effet souligné par les techniciens comme une formation in situ qui leur confère un bagage utile pour gérer les enjeux des espaces NAF. Les aller-retours entre les instances centralisées et des échelons plus localisées permettent en effet d'avoir une vision transversale des

⁴²⁴ Entretien Maire. Commune des Loges-en-Josas. Saclay. Décembre 2022.

⁴²⁵ Entretien Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre. Direction des services techniques. Plateau de Saclay, juillet 2021.

⁴²⁶ Entretien Consultante Carbone et Agriculture pour l'association Terre et Cité. Août 2021.

enjeux et des relations entre les services. La valeur ajoutée de ce type de trajectoires professionnelles est soulignée par une technicienne des services départementaux :

« C'est pour cela que l'on nous encourage beaucoup en Centrale⁴²⁷ à aller sur le terrain. Et à faire des ponts, à faire des allers-retours entre les DDT, les directions régionales et la Centrale. Justement pour essayer de décroiser cela. Car cela nous permet d'avoir une vision plus exhaustive de ce qui se passe. Et puis de savoir comment on peut se solliciter les uns et les autres. Savoir quelle plus-value chacun peut avoir sur les différents sujets. Au sein d'un même parcours professionnel, on nous incite à bouger. En tout cas, on n'aime pas trop les purs produits Centrale ou les purs produits de services déconcentrés. On a plus confiance dans les personnes qui ont fait des allers-retours. Cela se justifie car il faut un peu avoir la vision des lieux pour pouvoir se rendre compte. »⁴²⁸

Sur les enjeux des espaces NAF, la plupart des enquêtés soulignent en effet qu'au-delà de leur formation académique initiale et de certaines formations dispensées par des instances comme le Réseau Rural Régional⁴²⁹, ce sont les expériences sur le terrain qui leur ont conféré une maîtrise de certains sujets techniques⁴³⁰. Le développement de savoirs techniques semble donc étroitement lié au parcours des individus et à leur culture sous-jacente qui leur permettent une meilleure compréhension du croisement de certains enjeux. Cette interdépendance de la gestion des espaces NAF aux profils et au parcours d'autodidacte des individus en poste soulève dès lors la question des difficultés de leur remplacement ⁴³¹.

Enfin, les savoirs citoyens se caractérisent plus par la position de leurs détenteurs, non reconnus officiellement comme des spécialistes, que sur leurs contenus qui peuvent montrer une certaine perméabilité. Ces savoirs peuvent se décliner entre les savoirs d'usage, les savoirs professionnels et les savoirs militants (Nez, 2011).

La définition des savoirs citoyens est notamment employée par Héloïse Nez pour qualifier « l'ensemble des connaissances, des expériences et des techniques, c'est-à-dire non seulement les ressources cognitives (savoirs au sens strict) mais aussi les habiletés pratiques (savoir-faire), que peut mobiliser un acteur qui ne dispose ni d'un statut d'élu, ni d'un statut de professionnel lorsqu'il intervient dans les dispositifs participatifs » (Nez, 2011, paragr.3). Ce terme prend volontairement des distances avec la notion d'habitant pour dépasser le statut d'usager du territoire, qui corsète souvent la vision des publics, mais aussi pour souligner la porosité des frontières entre les différents types d'acteurs et de savoirs. Sur le plateau de Saclay, on observe en effet une certaine porosité entre

⁴²⁷ L'enquête fait ici référence au système d'administration central (les ministères, la direction générale) en comparaison avec les services administratifs plus territorialisés (préfectures régionales et départementales)

⁴²⁸ Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Chef du service agriculture et développement rural. Septembre 2021

⁴²⁹ Les Réseaux Ruraux Régionaux sont des instances, mis en place par les autorités de gestion régionales, pour y jouer un rôle de veille, d'échanges et de repérage des enjeux des espaces ruraux en lien avec les acteurs locaux. Un correspondant est identifié dans chacune des régions pour faire des remontées d'informations sur l'avancée du programme de développement rural (PDR).

⁴³⁰ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Saclay. Juin 2021

⁴³¹ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

les différentes sphères civile, politique, associative et agricole. Elle est présentée par les enquêtés comme un levier dans les négociations avec les aménageurs étatiques. L'écosystème des acteurs locaux s'appuie notamment sur des synergies et des liens forts entre les sphères associatives et les élus locaux. De nombreux enquêtés cumulent ainsi différentes fonctions en étant à la fois représentants au sein des collectivités territoriales, professionnels en lien avec les enjeux de l'aménagement ou des espaces NAF mais aussi membres des associations⁴³². Certains enquêtés estiment qu'ils ont un rôle de catalyseur en permettant de mettre à l'agenda des sujets dont l'écoute est relative au sein des instances de l'aménageur étatique. Les maires sont ainsi identifiés comme des acteurs pivots stratégiques : « Il y a des associations qui sont très proches et très présentes auprès de nous, les élus. (...) Et la force de ces associations, c'est qu'il y a des élus dans ces associations. C'est un fait que je constate. Et je suis une élue mais je suis aussi associatif ! Et quand il y a des élus, il y a beaucoup plus d'écoute de la part de l'État. Que ce soit de la part des ministères, des préfets etc. »⁴³³. La proximité avec les associations permet en effet un accès aux savoirs locaux et une bonne connaissance du territoire. Les élus locaux, quant à eux, disposent d'un pouvoir de pression et d'une influence dans les milieux politiques qui permettent d'interpeller les institutions étatiques et de donner une légitimité aux remontées de terrain.

Les savoirs d'usage s'appuient quant à eux sur l'expérience et les pratiques des acteurs pour valoriser les connaissances qu'ils peuvent avoir sur certaines thématiques liées au projet. Ces savoirs d'usages peuvent tout aussi bien être déconnectés du territoire (comme pour le cas d'une pratique réalisée ailleurs) que prendre la forme de savoirs localisés. Ils sont dans ce cas davantage centrés sur le statut de citoyen-habitant des acteurs locaux qui ont une connaissance précise du fonctionnement de leur territoire et une légitimité basée sur leurs pratiques quotidiennes inscrite dans l'environnement immédiat du projet. Sur le sujet des circulations agricoles, les exploitants ont par exemple une meilleure connaissance des largeurs des routes, de la présence d'obstacles dans certains bourgs ou des conditions de trafic que certains techniciens en charge des voiries⁴³⁴. Pour pallier au manque de connaissances du terrain, l'association Terre et Cité a, par exemple, constitué une carte des points de blocages et des itinéraires de circulation dans le but de sensibiliser les aménageurs (figure 139). En 2022, plus d'une trentaine de points de blocages étaient néanmoins encore référencés.

⁴³² Entretien Conseillère municipale Orsay. Secrétaire association Terre et Cité. Saclay. Novembre 2021

⁴³³ Entretien Conseillère municipale Orsay. Secrétaire association Terre et Cité. Plateau de Saclay. Octobre 2021

⁴³⁴ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

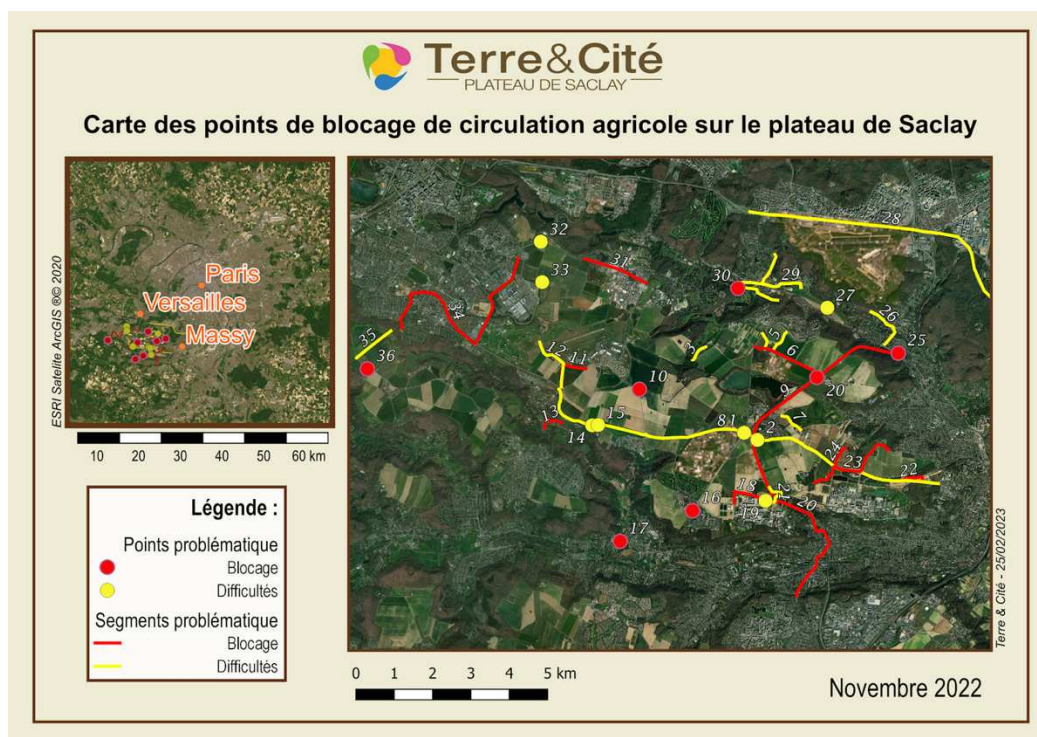


Figure 139: Carte des points de blocage de circulation agricole sur le plateau de Saclay (Terre et Cité, novembre 2022)

Les savoirs professionnels ou militants sont souvent revendiqués par les citoyens lors de certaines actions mais qui ne sont pas forcément attendus ou prévus par les dispositifs de concertation. Si les citoyens sont généralement interpellés dans les processus de concertation en tant qu'habitants « experts de leur quotidien » détenteurs d'un savoir d'usage, certains se saisissent aussi de ces occasions pour exprimer leur savoir professionnel et l'investir en dehors de leur milieu professionnel. Dans les projets d'aménagements on retrouve ainsi certaines figures typiques comme le citoyen architecte, agriculteur ou ingénieur biologiste qui peuvent apporter une expertise technique professionnelle et conduire à une forme d'égalisation des compétences entre les représentants et les participants. Par exemple, les membres des associations qui ont pu être interrogés présentent majoritairement un profil similaire. Ce sont des habitants du territoire ayant une ancienneté de plusieurs dizaines d'année, des actifs et des retraités qui exercent ou ont exercé des postes de cadres ou des professions intellectuelles supérieures. Cette catégorie d'acteurs mobilise souvent des savoirs citoyens-professionnels. Plusieurs enquêtés ont ainsi avoué mettre à profit leur réseau ou leurs expériences professionnels pour la protection des espaces NAF⁴³⁵. En 2013, le photographe et éditeur Jacques de Givry, également membre de l'association des Amis du Grand Parc de Versailles, a publié un ouvrage photographique, *Racines d'avenir*, sur l'histoire et les paysages du plateau de Saclay (Bergounioux et al., 2013). La biographe Martine Debiesse a, quant à elle, réalisé un film et écrit plusieurs ouvrages : *Terres Précieuses. Témoignages de Femmes et d'Hommes qui font l'agriculture du Plateau de Saclay* en 2015 et *Terres toujours précieuses* en 2023. Ces œuvres sont consacrées aux témoignages des agriculteurs du plateau. Ces différentes contributions révèlent la porosité des formes de savoirs citoyens avec les catégories précédentes (Nez, 2011, Collins, Evans, 2002). Le citoyen-professionnel peut en effet présenter des compétences acquises dans son milieu professionnel et reconvertir les savoirs acquis dans ses expériences associatives ou politiques. Plusieurs chercheurs et cadres

⁴³⁵ Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Août 2021.

supérieurs du territoire ont également écrit un ouvrage collectif en 2020, *Citoyens de terre contre État de fer. Paris-Saclay, un désastre humain, environnemental et démocratique*, sur les conséquences du développement de l'opération d'intérêt national (encadré 23).

Encadré 23: Extrait de l'ouvrage *Citoyens de terre contre État de fer* (Parayre et al., 2020)

Des grues envahissent le plateau de Saclay, les blés sont remplacés par des constructions, les zones humides par des routes : l'État a imposé la création d'un illusoire pôle de développement scientifique et économique sur ces terres agricoles particulièrement fertiles de l'Ile-de-France.

En 2020, est-ce encore admissible de sacrifier des terres agricoles et végétalisées, qui nourrissent, protègent la biodiversité, participent à la lutte contre le réchauffement climatique ?

En 2020, est-ce raisonnable de saturer toujours plus l'Ile-de-France au détriment des autres régions ?

En 2020, est-ce acceptable que l'expertise des citoyens sur l'avenir de leur territoire soit encore et toujours ignorée ?

Paris-Saclay, projet phare du Grand Paris, illustre tous les travers du passé, décisions publiques prises dans l'opacité, contraires aux enjeux écologiques actuels. Des citoyens engagés de longue date dans la vie du Plateau de Saclay racontent dans cet ouvrage les combats de ceux qui y vivent, y travaillent et refusent le désastre écologique qui s'annonce pour le territoire, pour la planète. Définir l'intérêt général est une affaire trop sérieuse pour la laisser aux seuls décideurs publics, il est temps d'associer pleinement les citoyens

Le développement de ce « savoir professionnel diffus » (Sintomer, 2008) et la professionnalisation de certaines structures issues de la sphère civile entraînent alors une modification de la division traditionnelle entre les techniciens experts et les citoyens profanes. Ce lissage dans la répartition des connaissances bouleverse les rôles des acteurs au sein des procédés de concertation et confronte « les savoirs techniques des personnes qui occupent des fonctions officielles avec les savoirs tout aussi techniques de "simples" citoyens » (Sintomer, 2008, paragr.27).

Durant les entretiens, ces différentes configurations de développement de savoirs ont été présentées par les acteurs comme des facteurs qui favorisent l'intégration des enjeux des espaces NAF. Pour plusieurs enquêtés, leur gestion au sein du développement de l'opération d'intérêt national évolue donc en fonction des caractéristiques des individus⁴³⁶. Les enquêtés sont en effet nombreux à souligner la variabilité de la gestion de certains sujets en fonction des interlocuteurs : « C'est aussi une question de personne. Il y a un travail à trouver les bonnes personnes »⁴³⁷. Cette configuration peut alors engendrer un sentiment d'hyper responsabilisation de certains enquêtés vis-à-vis des compétences acquises qu'ils incarnent. Ces derniers se questionnent notamment sur les difficultés de leur transmission. Pour une consultante, qui maîtrise plusieurs thématiques environnementales, l'enjeu consiste également à construire un système qui ne soit pas déstabilisé par l'interchangeabilité des acteurs en place : « Il y a un clic un peu triste. Comment s'assurer que ces territoires puissent

⁴³⁶ Entretien Consultante Carbone et Agriculture pour l'association Terre et Cité. Août 2021.

⁴³⁷ Entretien Consultante Carbone et Agriculture pour l'association Terre et Cité. Août 2021.

pérenniser cela, même si on sait que c'est moi [qui fait fonctionner le projet]. Comment au-delà parvenir à maintenir quelque chose et accompagner cette transformation ? »⁴³⁸

Pour d'autres acteurs, l'évolution des projets peut en effet s'autonomiser de l'influence des parcours personnels à mesure que des dynamiques de coopération s'ancrent dans le territoire⁴³⁹. Au-delà des compétences des individus, ce seraient les modalités d'interactions qui assureraient la durabilité et la solidité des projets d'intégration des espaces NAF. La construction de dynamique de coopération demeure néanmoins confrontée à plusieurs freins.

8.1.2. Les freins à la mise en place d'une dynamique collective

Les dynamiques coopératives s'appuient sur un état d'esprit de collaboration, une transparence des informations et une reconnaissance partagée de la légitimité entre les différents acteurs qui permettent de créer des structures collectives de gouvernance autonomes⁴⁴⁰. Ces éléments restent pourtant perturbés par les jeux de pressions et de pouvoirs ou les réactions d'opportunisme. Les acteurs locaux du plateau de Saclay font ainsi souvent mention d'un manque de considération de leurs arguments en faveur de l'intégration des espaces NAF, ce qui peut conduire à leur exclusion des débats sur l'aménagement de l'opération d'intérêt national. Leur légitimité d'intervention est en effet variable en fonction des sujets et selon les acteurs étatiques avec lesquels ils interagissent. Les arguments en faveur des enjeux des espaces NAF ne font pas toujours autorité et les formes de concertation, proposées par les aménageurs étatiques, ne sont pas satisfaisantes pour les acteurs qui souhaiteraient davantage de co-construction. En l'absence de procédures intégratives établies, la défense des enjeux des espaces NAF demeure donc étroitement dépendante des profils individuels des acteurs en poste et des compétences qu'ils peuvent mobiliser sur ces questions.

Une concertation dévoyée

Si la concertation ne s'affirme véritablement que dans les années 1990, le vocabulaire juridique de l'aménagement y fait référence dès 1967, avec la mise en place de la première loi d'orientation foncière et urbaine (LOF n° 67-1253). La concertation n'est alors pas encore associée à la participation du public dans la prise de décision et désigne seulement les échanges entre les acteurs de l'aménagement, notamment ceux mis en place entre les pouvoirs publics et les acteurs privés de l'urbanisme dans le cadre des zones d'aménagement concerté (ZAC). Vis-à-vis des citoyens, la concertation reste encore réduite à une simple obligation de transparence des informations et d'accès aux documents publics avec la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. C'est finalement la loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite loi Bouchardeau, qui marque un tournant en créant la forme moderne de l'enquête publique. Celle-ci doit protéger la propriété privée face aux procédures d'expropriation mais doit aussi intégrer les impacts sur l'environnement. La concertation ne se réduit alors plus à la seule information des propriétaires

⁴³⁸ Entretien Consultante Carbone et Agriculture pour l'association Terre et Cité. Août 2021.

⁴³⁹ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

⁴⁴⁰ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

touchés par un projet ou une opération d'expropriation, mais doit recueillir les avis pour appuyer l'autorité compétente dans sa prise de décision. Elle reste néanmoins critiquée car elle n'intervient qu'en fin de projet et seulement après l'étude d'impact. Cette évolution est appuyée ensuite en 1985 par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement ainsi que la directive européenne 85/337/CEE. Elles font de la concertation une obligation juridique devant être réalisée en amont d'un projet, dans le but d'accompagner son élaboration. Les dispositions de la loi sont néanmoins surtout centrées sur les obligations imposées aux personnes publiques plus que sur les garanties et les précisions des procédures qui permettraient d'assurer réellement la mise en œuvre d'un droit reconnu aux citoyens. La concertation devient ensuite progressivement l'objet d'une « effervescence textuelle » (Hélin, 2001, p97) même si les dispositifs de mise en œuvre qu'elle sous-entend restent embryonnaires. Uwe Pörksen interroge ainsi l'effervescence de l'emploi de ces mots, en les qualifiant de « mots plastiques » (Pörksen, 1990) pour désigner les expressions linguistiques devenues des stéréotypes connotatifs. Ils se caractérisent en effet par une connotation positive en apparence anodine et une utilisation généralisée dans différents contextes, sans être forcément accompagnés d'une définition rigoureuse.

L'un des principaux problèmes rencontrés par les acteurs de l'aménagement vis à vis de la mise en place de dynamiques de coopération réside dans le flou qui entoure les méthodes de concertation. L'hétérogénéité des pratiques de la concertation recouvre un continuum d'actions pouvant être impliquantes et coopératives mais aussi simplement consultatives ou informatives. Les interprétations les plus minimalistes font ainsi régulièrement l'objet de nombreuses critiques en étant perçues comme des formes d'instrumentalisation au profit de la consolidation de positionnement prédéfinis et déjà décidés (Hélin, 2001). Les associations qui suivent les enquêtes publiques et montent des contentieux sur le plateau de Saclay ont notamment noté l'innocuité grandissante de leurs contributions :

« Les procédures de concertation sont dévoyées. Elles existent mais servent d'alibi car elles sont mal utilisées. Et que les enquêtes publiques aussi je veux dire... Il faut avoir la foi pour continuer de participer aux enquêtes publiques. En sachant que de toute façon l'avis que l'on va donner aura peu de chances d'aboutir à une modification. »⁴⁴¹

Ce constat invite d'ailleurs certains auteurs à distinguer et préciser les liens que la concertation entretient avec les notions de consultation, de négociation ou de participation, afin d'éviter que l'ambiguïté de leur définition ne donne naissance à des dérives opérationnelles et des interprétations inexactes ou sommaires (Beuret, Cadoret, 2011). D'autres approches les considèrent davantage comme des étapes complémentaires d'un même processus de concertation (Beuret et al., 2006).

L'ambivalence de la concertation réside en effet dans les tensions qui existent entre le consensus relatif à son utilité et le constat largement répandu de son inefficacité (Roche, 2011). Plusieurs enquêtes mentionnent ainsi la déception suscitée par certains moments de concertation officiels organisés par les aménageurs étatiques. Les acteurs locaux s'étaient par exemple mobilisés en 2005 pour participer aux premiers ateliers des études de préfiguration de l'opération d'intérêt national,

⁴⁴¹ Entretien. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Août 2021.

mais leurs propositions sont restées sans suite ⁴⁴². Une conseillère municipale se souvient : « Ils sont restés dans leurs Sims City. Ils avaient une feuille vierge, des financements. Mais cela a été une grosse déception »⁴⁴³. Une agricultrice du plateau se rappelle également avoir proposé de nombreuses idées qui auraient, selon elle, permis de concilier le cluster avec l'évolution de l'agriculture : maintien d'espaces agricoles diversifiés et pédagogiques au sein des projets, ouverture des ensembles de bâtiments sur la plaine agricole, création de lieux de sociabilité et de rencontre entre les usagers etc.

« C'était de vraies réunions de travail à Orsay. On avait été invités. C'était des architectes qui présentaient leurs idées de comment urbaniser le plateau. Et après, on avait fait des ateliers de travail où on s'était mis en petit groupe et on avait vraiment élaboré des idées. Toutes les idées dont je vous parle, je les avais exprimées. On avait vraiment travaillé ensemble. Mais c'était une soirée et après pouf. Jamais plus rien. (...) Et c'est là où on a commencé à se dire qu'on allait perdre notre temps. »⁴⁴⁴

Au cours des entretiens, plusieurs acteurs adoptent ainsi une posture distante, sceptique, voire ironique à l'égard des outils de démocratie participative ou des formes de délibérations publiques proposées dans le cadre de l'opération d'intérêt national⁴⁴⁵. Face à des situations de blocage, les acteurs peuvent ainsi présenter plusieurs formes de résistance, qu'elles soient actives (action de désobéissance civile de certains associatifs, intervention impromptue de militants lors de réunions publiques) ou plus évanescentes (abstention et apathie⁴⁴⁶ de certains associatifs et agriculteurs). Le positionnement de certains élus et techniciens de l'aménagement renvoie notamment à l'analyse sociologique de certaines situations conflictuelles qui conduisent les acteurs à opérer une distinction entre ceux avec lesquels il est possible de discuter⁴⁴⁷ et ceux « qui ne veulent rien entendre » (Barbier, 2005). Les enquêtés font ainsi mention de certains revirements dans les dynamiques d'échanges entre les acteurs locaux et les acteurs étatiques, notamment sur les sujets clivants comme la construction de la ligne de métro 18. Celles-ci sont tantôt inclusives, tantôt exclusives en fonction de l'atmosphère de confiance ou de défiance. Certains acteurs ont ainsi pu se trouver intégrés à des échanges avec les acteurs étatiques avant de connaître des attitudes de déqualification de leur légitimité à prendre part aux débats : « On n'était plus invité aux réunions »⁴⁴⁸. Dans d'autres cas, certains acteurs font également mention de la variabilité de l'implication des politiques en fonction de l'intérêt électoral qu'ils peuvent tirer du soutien ou de leur implication sur les sujets des espaces NAF. Pour les associations et les exploitants, les visites successives et sans suite de certains élus politiques, qui viennent « en périple »⁴⁴⁹ sur le terrain, ont par exemple pu générer une forme de lassitude et d'amertume. Certains acteurs mentionnent notamment la

⁴⁴² Entretien Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

⁴⁴³ Entretien Conseillère municipale Orsay. Secrétaire association Terre et Cité. Saclay. Novembre 2021

⁴⁴⁴ Entretien Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

⁴⁴⁵ Entretien Ingénieur retraité membre permanent de l'Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Saclay. Août 2021.

⁴⁴⁶ Par apathie, on entend l'absence de réaction face à une situation, associée à une forme de lassitude.

⁴⁴⁷ Entretien Maire. Commune de Villiers le bâcle. Maire. Saclay. Novembre 2021.

⁴⁴⁸ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

⁴⁴⁹ Entretien Ingénieur retraité membre permanent de l'Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Saclay. Août 2021.

variabilité et l'opportuniste politique de certains élus qui ont pu instrumentaliser l'actualité du plateau de Saclay comme un élément de distinction de leur profil politique :

Doctorante : « Est qu'il y a de vrais soutiens ou est-ce qu'il y a seulement un effet de mode où tout le monde a envie de parler du plateau de Saclay.

Agricultrice : C'est exactement ça. Car dans le concret il n'y a rien qui change, il n'y a personne qui vient vers nous. Il y a les journalistes et les médias. Mais concrètement, il n'y a pas de retour. (...) Le problème c'est que lorsqu'il [le député] est arrivé sur le plateau, on a cru en lui. On a passé du temps avec lui, il est venu ici dans ce bureau, on a passé du temps à la mairie avec eux [les députés]. On a cru qu'ils pourraient vraiment aider au niveau politique. Car ce n'est qu'un jeu de politique. Et nous n'avons pas les armes politiques pour le jouer. Mais tous les deux se sont propulsés à Paris, chacun pour leur projet personnel de carrière politique. Donc, ils nous ont laissé tomber. »⁴⁵⁰

Du côté des instances plus techniques, la multiplication des échanges avec des aménageurs étatiques prend souvent la forme d'une argumentation à sens unique peu convaincante pour les acteurs locaux et donc insatisfaisante. Ces techniciens sont alors davantage perçus comme les porte-parole d'une décision politique inflexible, ce qui est source de défiance pour les acteurs locaux qui ne se sentent pas écoutés. La Société du Grand Paris en charge du projet de métro est régulièrement citée :

« Quand je vois la machine de la SGP qui avance, avance, avance, je me dis on n'y arrivera pas. (...) Il y a un dialogue de sourd. La dernière réunion, on a parlé avec un nouveau responsable de la SGP, car depuis le début cela change. Ce monsieur était venu ici, on a fait des réunions. Et à la sortie de la réunion, je lui ai demandé : "Vous avez conscience que votre projet va être juste dévastateur ?" Et là, je suis abasourdi car il me dit : "Rassurez-vous Madame, on est en train de faire en sorte que cela passe." Ils sont dans le déni total, avec leur mur végétalisé. (...) Ils font l'autruche. »⁴⁵¹

La recherche de consensus soulève une autre ambiguïté des procédés de concertation mis en place par les acteurs étatiques. Les réunions publiques et les registres d'enquête publique sont ainsi souvent critiqués comme de simples manières de canaliser les points de vue dissidents. En offrant une version édulcorée et formatée de l'expérience démocratique, le but des aménageurs serait de désamorcer les conflits par des moyens de négociation, de standardisation et d'institutionnalisation⁴⁵². Un collectif d'association a notamment remis en cause les conclusions d'une enquête publique sur l'utilité publique du métro. Les acteurs avaient mis en place des procédés subversifs en parvenant à télécharger les contributions déposées en 2018 lors de l'enquête publique qui concernait l'utilité publique de la ligne 18. Selon eux, l'interprétation des réponses comportait

⁴⁵⁰ Entretien Exploitant céréaliier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

⁴⁵¹ Entretien Exploitant céréaliier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

⁴⁵² Entretien. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Août 2021.

des erreurs d'appréciation qui ont contribué à détourner les résultats de la concertation officielle en faveur du projet d'artificialisation :

« On avait réussi à pirater le registre d'enquête avec les 4700 contributions (...) Et disons qu'un collectif s'est attelé au dépouillement comme si on était une commission d'enquête. Et en classant les différents points de contestation, on est arrivé à un résultat de 70 % de réponses défavorables à l'utilité publique de cette ligne. Devant l'ampleur du travail, la commission d'enquête avait sous-traité le dépouillement. Il y a des étudiants qui ont été embauchés pour ça. Bon je n'ai rien contre les étudiants (rires) mais en tout cas, on a mis en évidence qu'il y avait eu des erreurs d'appréciations. Et que par exemple des réponses, qui manifestement étaient défavorables, avaient été classées comme favorables. Parce qu'elles n'étaient pas assez claires dans leurs critiques. Donc on a eu l'impression d'un détournement de l'opinion publique à cette occasion. »⁴⁵³

La mise en évidence des défaillances du système de concertation a finalement renforcé la défiance des acteurs locaux vis-à-vis des procédures de contrôle des projets des aménageurs étatiques.

Finalement, on observe que le discours politique oscille entre, d'une part, la valorisation des échanges avec les acteurs locaux et, d'autre part, leur disqualification, s'ils émettent des critiques trop radicales sur les projets de l'opération d'intérêt national ; s'y ajoute l'absence d'initiatives de co-construction concrètes. Les propos tenus en 2021 par un sous-préfet lors de l'assemblée générale de l'association Terre et Cité ont pu être perçus par certains acteurs comme une représentation disqualifiante des contestataires locaux au projet :

« On n'est pas toujours d'accord sur tout. Je n'arriverai pas à convaincre celles et ceux qui se disent que ce qui se passe sur le plateau n'est pas positif. Mais je ne viens pas pour cela aujourd'hui, je viens pour échanger, pour travailler sur ces questions de lisières, de fonctionnalités, pour que l'ensemble de ces écosystèmes arrivent à vivre ensemble (...). On sera ici à vos côtés pour vous entendre, vous écouter. On ne sera pas toujours d'accord mais on fera pour que l'atterrissage se fasse au mieux. »⁴⁵⁴

Ce type de situation semble faire écho aux courants de sciences politiques qui disqualifient la capacité des citoyens à émettre un avis sur l'intérêt général d'un projet dès lors qu'ils s'y trouvent trop impliqués. Cette idée est notamment développée par Joseph Schumpeter pour qui le citoyen ordinaire serait incapable de traiter avec pertinence des enjeux dépassant l'échelle de ses intérêts individuels immédiats (Schumpeter, 1942). Il affirme ainsi que le citoyen typique, non institutionnel et non technicien, n'a pas la distance suffisante pour éviter de confondre l'expression de ses intérêts particuliers avec les réflexions sur l'intérêt général (Schumpeter, 1946, p262, cité et traduit par Sintomer, 2008). Dès lors qu'un sujet le concerne directement, son analyse deviendrait infantile et moins performante en étant déformée par des pressions et des formes d'affects qui lui feraient perdre son sens pratique. Cette analyse justifierait dès lors le parti pris d'une prise de décision plus déconnectée et décentralisée, où la distance permettrait d'éviter ce type de confusion et de

⁴⁵³ Entretien Ingénieur retraité membre permanent de l'Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Saclay. Août 2021.

⁴⁵⁴ Propos tenus par un sous-préfet lors de l'assemblée générale de l'association Terre et Cité de 2021

glissement. Ce sous-entendu est lisible dans la prise de parole de certains représentants de l'État qui défendent le projet de l'opération d'intérêt national. Il participe d'une certaine façon à la déqualification des critiques du projet comme étant inhérentes au positionnement partial des acteurs locaux.

Le manque de considération de l'expertise locale : l'exemple des fonctionnalités agricoles du ventre de Châteaufort et des parcelles au Sud de la ligne 18

Si l'hybridation des formes de savoirs et l'interdisciplinarité sont considérées comme des moteurs de réflexion innovants (Rode, 2017), elle peine à être reconnue face au fonctionnement en silo, à une délimitation fixe des compétences en faveur des experts institutionnels et à des difficultés de partage et de traitement des avis des différents groupes (Viel et al., 2012). Par ailleurs, le principe de co-construction et la formation d'un consensus s'appuient sur le présupposé d'un désir de coopération entre les acteurs, coopération et désir d'entente qui peuvent faire défaut dans certaines situations conflictuelles ou de désaccord profond. Le débat sur la construction de la ligne 18 du métro fait par exemple l'objet de nombreuses négociations car, en plus de générer des nuisances sonores et paysagères, le tracé fragmente le territoire agricole de la ZPNAF et complique l'accès aux terres situées au sud du tracé.⁴⁵⁵ Cette situation d'enclavement est représenté dans la figure 140 ci-dessous.

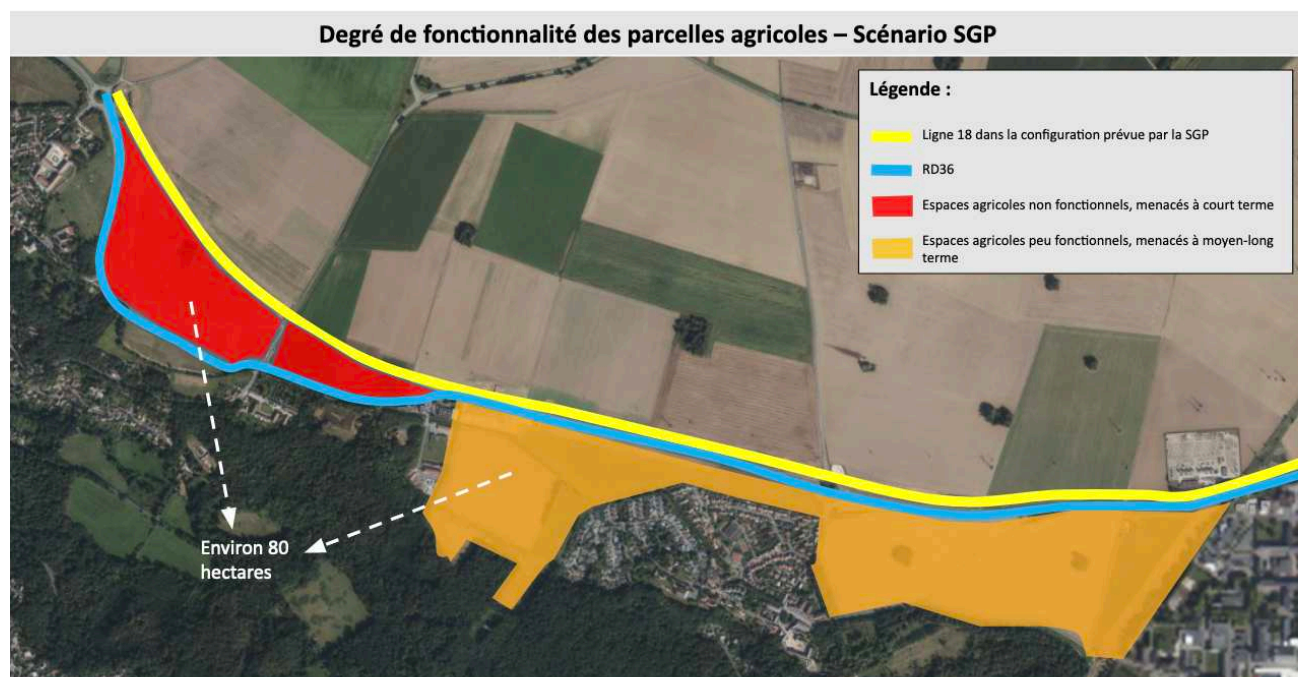
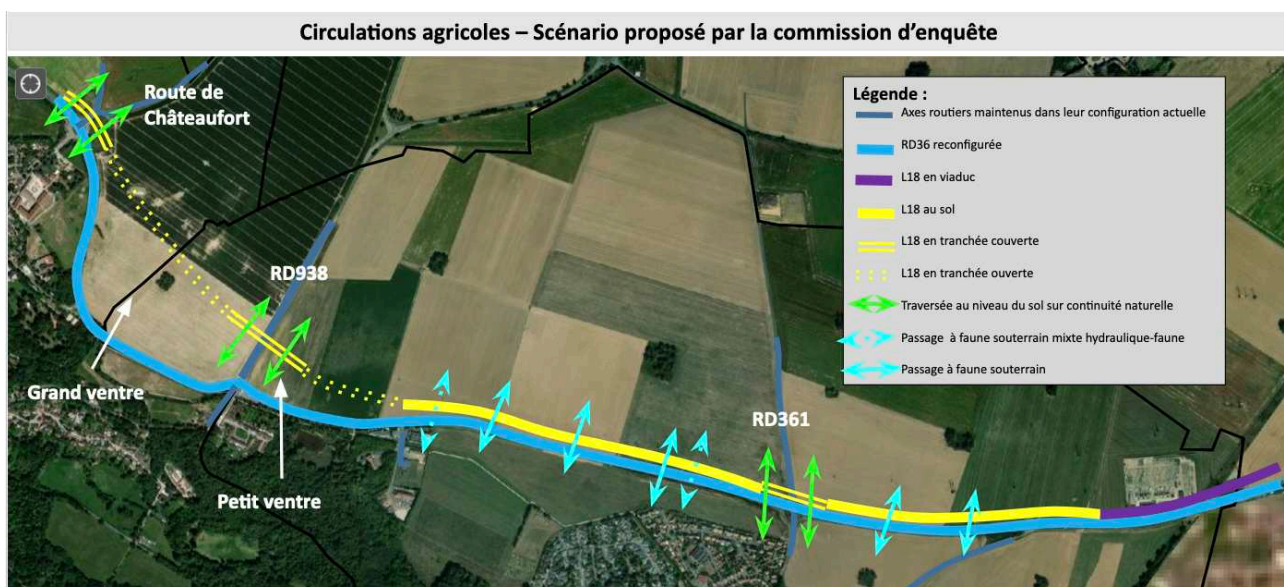
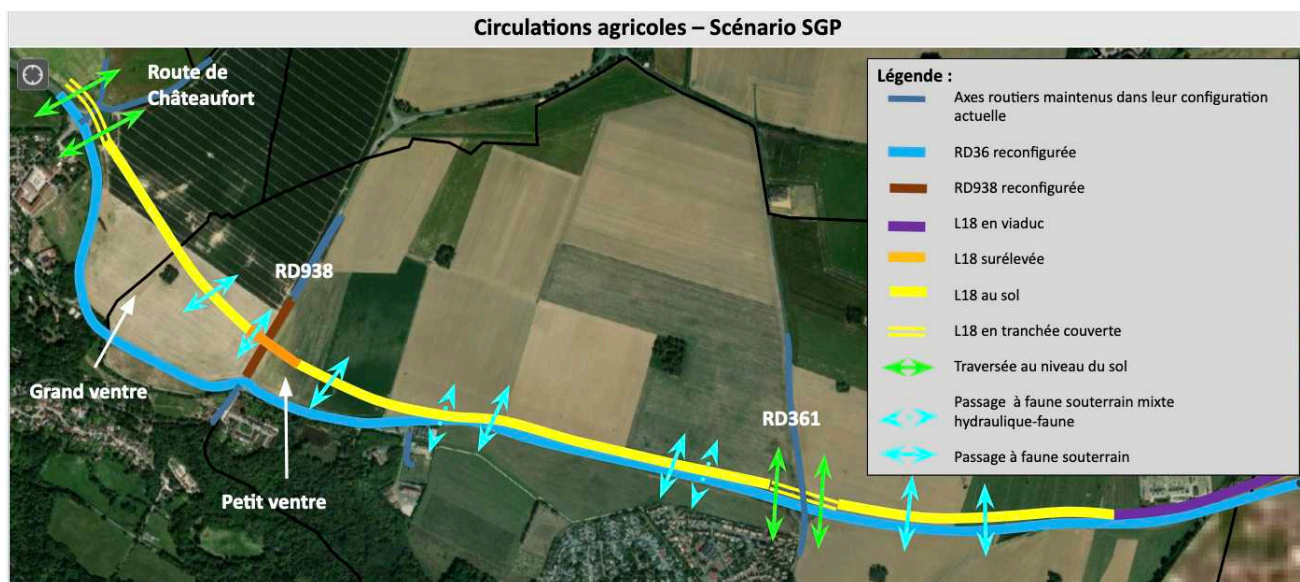


Figure 140: Plan de situation des terres agricoles enclavées par les réseaux d'infrastructures (Terre et Cité, 2022)

Les problèmes liés aux fonctionnalités des espaces agricoles sont ainsi majoritairement dus aux circulations agricoles et aux difficultés d'accès aux parcelles enclavées par les infrastructures routière et ferroviaire. La zone agricole de la ZPNAF concernée, surnommée les ventres de Châteaufort, se trouve en effet au croisement de plusieurs axes relevant de gestionnaires différents : le département

⁴⁵⁵ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

de l'Essonne pour les routes, avec notamment le doublement de la RD361 (en bleue sur la figure 141) et le franchissement de la RD938 (en marron sur la figure 141), et la Société du Grand Paris pour la ligne de métro 18 (en jaune sur la figure 141). Le positionnement des acteurs locaux sur le métro varie en fonction des profils. Certaines associations et groupes militants s'opposent fermement à sa réalisation et demandent depuis le début du projet un arrêt de sa construction, notamment pour les tronçons prévus sur le plateau.



D'autres, comme l'association Terre et Cité, demandent des adaptations pour que l'équipement puisse intégrer les contraintes des espaces NAF avec notamment la mise en place d'une tranchée couverte, représentée dans la figure 142. Les négociations initiales portaient, par exemple, sur la mise en tranchée ouverte ou couverte de la ligne en lieu et place de sa mise au sol (figure 142). Mais la réalisation des travaux a, pour le moment, maintenu le scénario de la Société du Grand Paris ce qui

recentre les négociations sur la nature des points de franchissement en adéquation avec les engins agricoles.

La construction de la ligne 18 du métro du Grand Paris pourrait à elle seule constituer une thématique de recherche. Pour le moment, en lien avec ces sujets, une thèse a été conduite sur les mobilisations dans le cadre du Grand Paris en développant le cas du Triangle de Gonesse et des contestations contre la ligne 17 du métro (Beuret, Cadoret, 2011). Depuis le début de cette thèse, les positionnements sur ce sujet n'ont cessé d'évoluer et les options de réalisation envisagées ont pu changer au gré des tensions et des arbitrages des acteurs étatiques. Le projet de métro prévu initialement en souterrain, puis en viaduc aérien, prend aujourd'hui prévu un format hybride avec des parties aériennes et d'autres mises au sol. Il est difficile de statuer sur ce qu'il adviendra réellement du projet et qu'elles en seront les conséquences. Ce travail de recherche n'a pas pu retracer en détails l'ensemble des éléments de la trajectoire d'implantation de cette infrastructure ou analyser les questions techniques qu'elle convoque. Il s'appuie néanmoins ponctuellement sur les éléments liés à la ligne de métro 18 qui éclairent le sujet des fonctionnalités des espaces NAF, notamment agricoles. Les membres de la Société du Grand Paris n'ont pas pu être enquêtés bien que nous ayons eu l'occasion de rencontrer plusieurs chargés de mission travaillant sur la ligne 18 lors de réunions (comités de pilotage de la ZPNAF, ateliers de concertation, etc.). Les analyses qui suivent portent donc principalement sur des observations, plus ou moins participantes, ainsi que sur des témoignages et les positionnements de personnes extérieures à la Société du Grand Paris. Ces points de vue sont majoritairement très critiques et défavorables aux agissements de cette institution qu'ils associent à une forme de pouvoir descendant hors sol, voire à des stratégies de dénigrement des acteurs locaux⁴⁵⁶. Les enquêtés sont nombreux à citer spontanément le sujet de la ligne 18 et leurs rapports à la Société du Grand Paris au cours des entretiens. Certains associent l'EPA Paris-Saclay et la Société du Grand Paris en diluant leurs missions dans les objectifs globaux de développement de l'opération d'intérêt national quand d'autres soulignent leurs différences.

Comme souligné précédemment (cf. chap. 3), les projets de l'EPA Paris-Saclay composent avec l'intervention d'un autre acteur étatique : la Société du Grand Paris. Si l'EPA Paris-Saclay a développé depuis plusieurs années un ancrage territorial et des interactions avec les acteurs locaux, les prises de décision de la Société du Grand Paris sont souvent critiquées comme étant déconnectées des spécificités du territoire et peu sensibles aux enjeux des espaces NAF. La Société du Grand Paris est pourtant signataire de la charte ZPNAF depuis octobre 2018 et se trouve impliquée dans deux actions du programme d'action : la réalisation d'un recensement du réseau de drainage pour limiter au maximum les impacts des travaux sur le réseau hydrologique du plateau et la prise en compte des circulations agricoles⁴⁵⁷.

Certains enquêtés soulignent notamment que la Société du Grand Paris n'a pas la même sensibilisation que l'EPA Paris-Saclay vis-à-vis des méthodes de concertation qui se sont développées sur le plateau de Saclay. Au début de la thèse, il existait par exemple une dynamique d'échanges entre les acteurs locaux et la Société du Grand Paris : « D'un orteil dans la porte on a réussi à mettre la moitié du corps. Et du coup, on arrive à leur crier des trucs à l'intérieur »⁴⁵⁸. Ces

⁴⁵⁶ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

⁴⁵⁷ Comité de Pilotage ZPNAF de février 2021

⁴⁵⁸ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

interactions ont évolué en fonction des tensions entre les acteurs locaux et l'opérateur ferroviaire. En 2022, les enquêtés mentionnaient des relations plus tendues et la rupture des échanges, ce qui entravait la dynamique de construction collective. Les rencontres entre Terre et Cité, porte-parole des exploitants, et la Société du Grand Paris s'effectuaient alors par le « subterfuge »⁴⁵⁹ de réunions conjointes organisées par les services du département. En juillet 2023, un article du *Monde* mentionnait les conflits entre les acteurs locaux et la Société du Grand Paris. Les acteurs de Terre et Cité y concluaient que « depuis deux ans, le dialogue avec la Société du Grand Paris est totalement infructueux » (Mouterde, 2023). Les exploitants et les associations sont nombreux à critiquer les modes opératoires de la Société du Grand Paris, notamment le manque de concertation, la persévérance dans des solutions peu adaptées et le fait de différer la prise en compte de certains sujets.

Depuis le début du projet, les membres de la Société du Grand Paris privilégient en effet des interactions individuelles et ponctuelles avec chaque exploitant concerné par le tracé de la ligne 18. Cette stratégie est perçue par les acteurs locaux comme une manière de contourner les collectifs et de ne pas s'exposer au contre argumentaire développé par les coalitions d'acteurs qui ont acquis une expertise sur le sujet. Ce positionnement limite pourtant la compréhension globale des fonctionnalités des espaces agricoles :

« Ils sécurisent en allant voir les agriculteurs un à un. Alors que les agriculteurs ont demandé à être tous là. Mais pour la SGP, il y a le problème de telle ferme, puis le problème de l'autre exploitation, etc. La SGP ne voit pas le problème de l'agriculture insérée dans des espaces ouverts et celui du cadre de vie auquel participent l'agriculture et les foyers écologiques. »⁴⁶⁰

Les acteurs locaux qui tentent de négocier avec les services de la Société du Grand Paris (maires des communes, Terre et Cité, exploitants) soulignent également une forme de persévérance des services de la SGP dans leurs versions du projet et une forme de négligence à l'égard de l'intégration des enjeux des espaces NAF. Dans un article de presse, un exploitant diversifié du plateau souligne que : « On a beau expliquer depuis trois ans que l'option qu'elle a retenue n'est pas optimale, on a l'impression de ne pas être écoutés par la SGP qui s'arcboute sur son schéma initial sans se préoccuper des usagers du territoire » explique un exploitant diversifié dans un article de presse (Faussabry, 2023). Pour les acteurs, la première attitude des services en charge du tronçon de la ligne 18 est souvent d'imposer leur version des projets sans tenir compte des alertes des acteurs locaux : « Le gros problème avec la Société du Grand Paris c'est leur mode de fonctionnement où ils te présentent un truc tout cuit et tu n'as rien à dire. »⁴⁶¹

De 2019 à 2020, un chargé de mission témoigne des lenteurs et de l'inertie des tentatives de concertation des exploitants avec les services de la Société du Grand Paris. Pour eux, la société aurait retardé la prise en compte des demandes de modifications pour poursuivre les études de préfiguration de la mise au sol du métro tout en simulant des réunions de concertation sans

⁴⁵⁹ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022

⁴⁶⁰ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021

⁴⁶¹ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

véritablement travailler sur le sujet de l'adaptation du projet aux espaces agricoles. De septembre 2019 à septembre 2020, l'absence d'avancement des réunions a pu générer des tensions :

« Pas de bruit, pas d'image jusqu'à juin 2020. Où la SGP ressort les mêmes slides qu'en septembre 2019. Les agriculteurs pas très contents disent : "Vous nous reconvoquez. Mais en fait vous n'avez rien de neuf. Le problème est toujours là. Qu'est-ce que vous proposez ?". Donc, les agris font des remarques. (...) Ils disent : "Le métro au sol va faire dégager tous les accès aux champs. Donc déjà bon, c'est dégueulasse. Mais passons. Si on passe au nord, du coup, il nous faut des pistes entre les routes le long du métro pour pouvoir accéder aux parcelles." La SGP s'en va. Très bien. (...) Mi-septembre 2020, la SGP revient. Reconvoque une réunion et... ressort les mêmes slides ! (rires) Donc cela tend un peu le bazar. Il n'y avait rien de neuf. Mais ils sont très forts pour broder, pour dire : "On fait très attention etc". Mais en fait, ils n'avaient rien de concret à proposer. Le lendemain les agriculteurs explosent. Énorme réunion à l'agglomération avec le sous-préfet, le préfet, les agris, la présidente de Terre et Cité et tout le monde. Tous les agris ont dégommé la SGP, le département tout ça. Et là, la SGP dit quelque chose de surréaliste : "Oui mais nous le problème c'est que l'on n'a pas les infos de vos besoins. Et du coup, c'est pour cela que l'on n'arrive pas à faire des propositions." Alors qu'il y avait des comptes rendus. Et les agris dans les réunions précédentes quand on leur montre des slides, ils disent : "Bah non, ça cela ne va pas, ça non plus." Mais cela reste très général car les agriculteurs réagissent à un truc global. (...). La maîtrise d'ouvrage n'avait pas du tout été proactive. Donc ce qu'il faut retenir c'est que, pendant un an, la SGP a avancé sur ses études de mise au sol, de pré-faisabilité. Et mi-septembre 2020, la conclusion c'est oui. C'est concluant donc continuons. Du coup, les agriculteurs pètent un câble. (...) Tout le temps perdu leur profite à eux. »⁴⁶²

Pour refuser la mise en tranchée du tronçon de la ligne 18 sur le plateau agricole, la Société du Grand Paris met en avant le coût du changement, le retard de livraison et liste plusieurs difficultés techniques. Pour les acteurs locaux, cet argumentaire fait preuve de mauvaise foi et est la conséquence d'un manque d'anticipation mais aussi de priorisation des enjeux des espaces NAF dans le projet d'État :

« Ils font passer des métros sous des étangs, 90 % du Grand Paris est en souterrain. Mais là, ce n'est pas possible de faire du souterrain. C'est une question de fric et de calendrier. Car s'il y a deux ans, on avait pu les alerter sur ce problème peut être que... Mais maintenant eux, ils disent qu'ils sont hors timing. (...) L'intérêt de l'État c'est que le projet se fasse le plus rapidement possible »⁴⁶³.

Les services de l'opérateur de transport fragmentent les échanges en fonction des sujets et des acteurs, ce qui contribue à renforcer le fonctionnement en silo. Cette absence de prise en compte transversale maintient souvent les réflexions dans des impasses. Un chargé de mission se souvient

⁴⁶² Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

⁴⁶³ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

d'une réunion avec les services du département et les services de la SGP qui souligne le manque d'échanges et de réflexions conjointes :

« Pour le métro, la SGP a dit qu'ils ne pouvaient pas le faire passer en dessous. Car quand la ligne passe en dessous cela les obligerait à remonter et redescendre. Et c'est un souci. Donc nous on leur dit mais et si vous descendez et que vous restez en bas ? (rires). Bref et puis ils nous disent qu'il leur faut 400 m² pour mettre des bâtiments électriques. C'est ubuesque. (...) Car là, le département arrive en disant : « Oh on a fait du super boulot, le carrefour devait prendre tant de place. Mais on libère de l'espace. » Et la SGP dit : "Oui. Mais moi il me faut au moins 400 m² et avec la ZPNAF tout autour etc." Et là on dit : "Mais le département, vous libérez combien ?" "Ah. Bah 3000 m²." (rires). Donc, c'est juste qu'ils ne veulent pas le faire. Et c'est cela qui rend tout le monde fou. (...) Le sous-préfet a la même approche en silo. Quand les agriculteurs disent : "Et si on fait la tranchée couverte." La SGP répond : "Non, ce n'est pas possible. Car il faut une alimentation électrique." Et là, les agris disent : "Oui mais, si on faisait ça et ça. Est-ce que ce serait moins un souci pour l'alimentation électrique ?" Et là le sous-préfet dit : "Ce n'est pas le sujet. On parlait fonctionnalités pas d'électricité !" (rires). Et là tu dis : "Mais si. On parle des fonctionnalités." C'est cela qui rend fou. Et les agris sont juste fatigués. »⁴⁶⁴

L'un des paradoxes de la reconnaissance des savoirs locaux est en effet lisible dans ce que l'on peut identifier comme une qualification déqualifiante. La reconnaissance de la diversité des savoirs s'ancre en effet dans une forme de légitimation orientée et influencée par les représentations dominantes (Touraine, 1955 ; Buscatto, 2006). En légitimant certains savoirs locaux, les aménageurs associent certains acteurs à des configurations de participation restreintes. La définition de savoirs légitimes participe finalement à en confisquer d'autres (Nez, 2011). Dans son analyse du rapport entre savoirs autochtones et développement durable, Mina Kleiche-Dray montre notamment qu'au lieu de souligner leur diversité et la richesse de leurs apports, les savoirs locaux sont souvent réduits à des expériences vécues particulières non extrapolables (Kleiche-Dray, 2017). Ces représentations construites attribuent ainsi des propriétés intrinsèques qui figent et simplifient la complexité et l'évolution constante de l'hybridation des modalités d'acquisition de connaissances. Sur le sujet de la desserte de l'opération d'intérêt national par la ligne de métro 18, les sujets sur lesquels sont sollicités les agriculteurs sont souvent cloisonnés et restreints aux seules questions des circulations (gabarits des engins, accessibilité des parcelles etc.) alors que ces derniers souhaiteraient les inclure de manière plus transversale dans les réflexions sur l'aménagement. La concertation a donc souvent tendance à catégoriser les acteurs dans des caractéristiques prédéfinies qui orienteraient la légitimité de leur intervention.

Les agriculteurs dénoncent également une forme de sophisme et l'absence de volonté politique de l'État qui ne priorise pas l'intégration des enjeux des espaces NAF dans le projet de métro, malgré la présence de la ZPNAF⁴⁶⁵. Face à la multiplication de dialogues de sourds, les acteurs locaux ont perdu confiance dans les institutions étatiques sur le sujet du métro et ne sont pas satisfaits des

⁴⁶⁴ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

⁴⁶⁵ Comité de Pilotage du 07 juillet 2023.

solutions proposées.⁴⁶⁶ À titre d'exemple, pour le franchissement du croisement du métro avec la route départementale RD938, la SGP a persévéré dans son projet de tunnel souterrain pour les engins agricoles (figure 143).

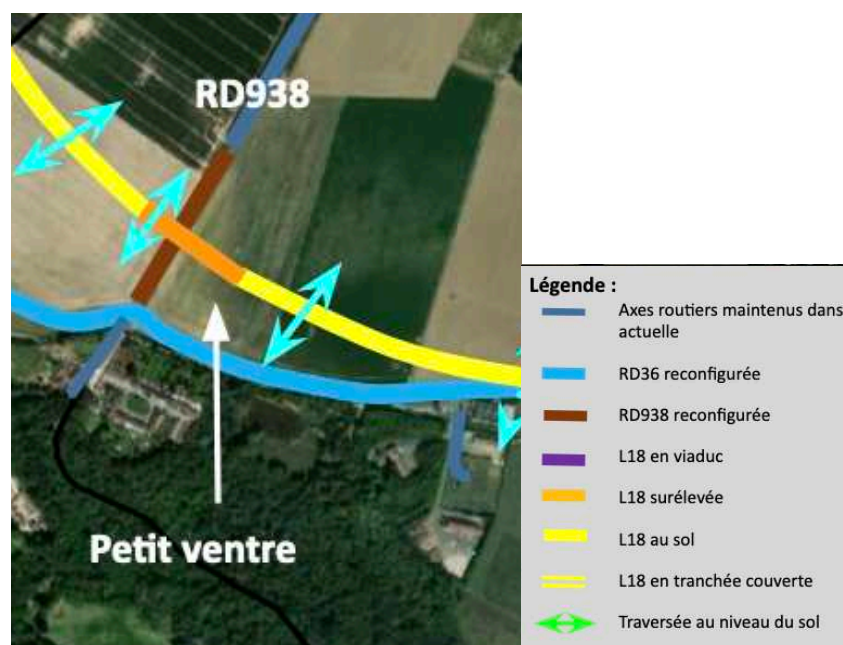


Figure 143: Plan de situation du linéaire de la ligne 18 à Châteaufort (Terre et Cité, 2022)

Cette solution manque de bon sens pour les exploitants. Elle rallonge en effet de 1,5 km le parcours pour accéder à plusieurs petites parcelles. Elle est couteuse et doit techniquement permettre le passage d'engins de taille conséquente comme des moissonneuses batteuses ou des semoirs :

« Là, ils vont prendre une piste qui sera une rampe sur 85 m entre deux murs. Ensuite, ils arrivent au fond du souterrain et il faut qu'ils tournent entre deux murs. Donc l'agriculteur va perdre 1,5 km pour aller dans sa parcelle qui est juste en face. Tout ce que montrent les travaux, c'est que ce truc n'est plus fonctionnel. Donc à terme, ce sera un délaissé que personne ne voudra exploiter. »⁴⁶⁷

Cet appel à la reconnaissance du point de vue des agriculteurs fait notamment écho aux travaux de John Dewey qui explicite le rôle des acteurs dans la démarche de construction d'un projet ou la résolution d'un problème (Dewey, 1927). Il utilise alors la métaphore de la fabrication d'une chaussure par un cordonnier pour interroger la bonne échelle de la prise de décision :

« C'est la personne qui porte la chaussure qui sait le mieux si elle fait mal et où elle fait mal, même si le cordonnier est l'expert qui est le meilleur juge pour savoir comment y remédier [...] Une classe d'experts est inévitablement si éloignée de l'intérêt commun qu'elle devient nécessairement une classe avec des intérêts particuliers et un savoir privé - ce qui, sur des matières qui concernent la société, revient à un non-savoir. » (Dewey, 1927, p 207, traduit par Sintomer, 2008).

⁴⁶⁶ Entretien Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

⁴⁶⁷ Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

Pour lui, les apports des citoyens sont donc utiles même dans les situations qui peuvent de prime abord sembler relever du registre technique. Le pragmatisme de la parole des agriculteurs n'est pourtant pas toujours valorisé alors qu'il serait parfois garant de l'utilité et de la sobriété d'un projet. Leur expérience vécue limite en effet la déconnexion entre les projets et les priorités du territoire dans lequel ils s'implantent. Dans des situations où les sujets relèvent d'une complexité grandissante et s'insèrent dans des faisceaux de contraintes multiples, l'expertise d'usage serait une manière de construire un bien commun localisé. Elle interroge néanmoins la souplesse des procédures et la rencontre des différents points de vue :

« Les démarches de concertation sont, en effet, fréquemment présentées comme si l'on comptait sur les habitants pour donner du contenu à des projets que l'on souhaite ambitieux et innovants. (...) Tout semble donc partir d'un malentendu qui peut s'avérer fécond : comment, en concertation, les habitants paraissent regarder le doigt quand on leur propose de voir la lune. Mais en y prêtant plus d'attention, on peut lire dans les remarques pragmatiques et modestes des participants des propositions alternatives ou complémentaires aux façons habituelles de concevoir les espaces publics. » (d'Aboville, 2012).

Tomber sur la bonne personne ou apprendre à mieux coopérer ?

Lors des entretiens, les enquêtés ont été nombreux à citer de manière individuelle certains acteurs qu'ils considèrent comme des personnes ressources. Au-delà de leurs missions ou de leur fiche de poste, l'efficacité et l'avancée de certains sujets sont alors imputés aux compétences individuelles de certaines personnalités qui s'investissent davantage sur les enjeux des espaces NAF. Comme souligné précédemment, les acteurs qui sont confrontés à ces enjeux mentionnent en effet régulièrement un certain décalage entre les postes qu'ils occupent et la réalité de leurs missions sur le terrain. Ce décalage valorise dès lors la prise d'initiatives et accentue davantage une forme d'injonction à l'autonomie et au talent personnel, au-delà de la mobilisation d'acquis dispensés par une formation initiale. La mobilisation de compétences individuelles est ainsi présentée par les acteurs comme un élément déterminant de la bonne gestion des enjeux d'intégration des espaces NAF car ces derniers ne disposent souvent pas de procédures prédéfinies, surtout en contexte d'opération d'intérêt national. La compétence, présentée dans les entretiens, désigne les caractéristiques propres à un individu, qui constitue un ensemble de qualités personnelles qui lui permettraient de faire face à des conditions de travail évolutives et inattendues et d'endosser des missions différentes de celles pour lesquelles il a été formé initialement (Rey, 2015). La compétence serait donc un savoir qui se révèle sur le terrain, dans des situations plus ou moins prévisibles, contrairement à la qualification, présentée plus haut, qui s'affirme en amont dans la fiche d'un poste. Cette vision du travail est notamment illustrée par les formes de tâtonnement décrites par les enquêtés, qui insistent souvent sur l'aspect précurseur de certaines de leurs initiatives ou sur leur parcours d'autodidacte⁴⁶⁸. Cette intériorisation et cette personnalisation des compétences rendent alors difficile l'identification des bonnes pratiques ou des éléments susceptibles de débloquer une situation dont la résolution ne se limite pas à des procédures prédéfinies.

⁴⁶⁸ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

Si cette notion de compétence est déjà sous-entendue dans certaines analyses de la sociologie du travail (Touraine parle notamment de « qualification sociale » (Touraine, 1955)), elle se déploie réellement dans les années 1980 pour appuyer une vision post-fordiste de la gestion du travail (Dubar, 1996). La compétence permettrait de désigner différents types de savoirs allant des connaissances, aux méthodes (savoir-faire) et aux comportements (savoir-être) d'un individu face à une situation professionnelle (Berton, 2006). Elle serait l'expression d'une personnalité individuelle, liée à des qualités personnelles et des traits de caractères subjectifs, qui entraîne une personnification des capacités d'un individu. Cette injonction à la performance individuelle et cet appel à l'initiative personnelle ajoutent une importante charge mentale pour les acteurs. Ces derniers ont souvent la responsabilité de résoudre des problèmes sans que les démarches à mettre en œuvre pour parvenir aux résultats attendus ne soient explicitées⁴⁶⁹. L'injonction au développement des compétences individuelles permet en effet d'énoncer des objectifs sans préciser la façon de les atteindre. Ce « mutisme » (Rey, 2015) sur les modalités de résolution renforce ainsi l'autonomie mais aussi le degré responsabilisation des acteurs en charge de ces questions : « La compétence elle-même, c'est le pouvoir qu'on suppose être à l'origine de cette performance, qu'on situe au sein du sujet qui l'a accomplie, mais dont on ne sait rien dire. (...) {Elle} conduit à expliciter les résultats qu'elle engendre tout en faisant silence sur le processus d'engendrement, mais en en imputant la responsabilité à l'acteur. » (Rey, 2015, p17). Les démarches de résolution font ainsi l'objet de tâtonnements et accentuent la personnalisation des situations en liant leur résolution aux profils des acteurs qui y sont intégrés. Pour de nombreux enquêtés, la résolution de certains problèmes d'intégration des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national s'expliquerait alors par l'implication de certains individus et de leurs compétences personnelles. Sont par exemple mentionnés la capacité de communication non violente, la bonne connaissance des enjeux des espaces NAF, la maîtrise de la carte des acteurs politiques, les liens d'interconnaissances développés sur le long terme etc.

Mais, au-delà des caractéristiques des individus, certains enquêtés soulignent malgré tout l'importance de la mise en place de stratégies collectives et la capacité d'entraînement liée au développement d'habitudes de coopération. Outre l'existence de compétences individuelles, ce serait en réalité la mise en place de fonctionnements collectifs ainsi que le croisement entre les acteurs et leurs différents savoirs qui permettraient une autonomisation du système d'acteurs vis-à-vis des compétences individuelles de ses membres. Pour un membre de l'équipe d'animation de Terre et Cité, les enjeux d'intégration des espaces NAF dans l'aménagement du territoire, et a fortiori dans les opérations d'intérêt national, sont tellement vastes qu'il serait illusoire d'avoir une structure unique dépositaire de l'ensemble des savoirs nécessaires pour assurer leur gestion⁴⁷⁰. La coopération entre les différents acteurs est donc indispensable. Au-delà des talents individuels, ce seraient finalement les formes d'organisation collectives qui permettraient de faire le lien entre les différents acteurs et d'assurer les passerelles qui permettent le partage de leurs savoirs. Le projet de valorisation des urines (construction d'un bâtiment avec système de séparation des eaux usées, essai d'épandage sur les terres cultivées) s'est par exemple appuyé sur la complémentarité de trois acteurs qui viennent de l'univers de l'aménagement, de la recherche et du milieu associatif : un membre de l'EPA Paris-Saclay ayant travaillé en DDT sur les thématiques hydrauliques, un chercheur ingénieur des Ponts,

⁴⁶⁹ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

⁴⁷⁰ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

des eaux et des forêts et un retraité bénévole de Terre et Cité, qui avait travaillé sur le traitement de l'eau au Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne.

Au-delà des compétences individuelles, il existerait donc des effets de contexte et d'organisation susceptibles d'améliorer la gestion et les initiatives en faveur de l'intégration des espaces NAF. En effet, sur le terrain, le lien compétence-individu n'est pas aussi direct et immédiat que les premières théories sociologiques pouvaient le suggérer. Les acteurs peuvent en effet désigner comme individuel des éléments qui dépendent en réalité de l'inscription d'un acteur dans un groupe et une configuration collective (Berton, 2006). Certains enquêtés soulignent ainsi l'importance de leur inscription dans une équipe de collègues ou des structures de gouvernance partagée qui permettent des échanges et des liens de solidarité⁴⁷¹. Plus qu'un groupe de qualités intrinsèques liées à un individu ou une seule habileté individuelle, la compétence serait un potentiel influencé par le contexte social dans lesquels elle peut se déployer (Berton, 2006). Pour Fabienne Berton, les compétences sont en effet le point de rencontre entre les potentialités d'une personne et celles d'une situation. Ce potentiel d'action dépend donc autant des individus que des organisations auxquelles ils prennent part. La place d'un individu au sein d'une organisation et l'existence de synergies formerait ainsi une caisse de résonance nécessaire à l'expression des compétences individuelles mais également utile pour permettre la création de compétences collectives, plus durables et moins contingentes à l'influence d'une personnalité présente au sein d'un groupe. Dans le cas du plateau de Saclay, les enquêtés sont par exemple nombreux à souligner l'importance et l'utilité de certaines réunions collectives qui ont permis aux acteurs de développer des habitudes de travail et de ritualiser les échanges sur les sujets concernant les espaces NAF dans l'opération d'intérêt national. Une technicienne de Ile-de-France Nature rappelle en effet que ces dispositifs permettent l'activation d'une proximité géographique par le biais d'une proximité organisée et le développement de liens d'interconnaissances. Selon elle, ce sont les organisations collectives qui permettent d'assurer la pérennité de certaines démarches et donc leur efficacité :

« On voit bien que pour la protection agricole, il faut qu'il y ait tous les échelons. Les secteurs où cela marche le mieux : c'est quand on a tous les échelons. Quand tout le monde est en place car chaque échelon est important. Chacun avec sa casquette et chacun avec son lot de compétences. Mais il faut vraiment que cela soit du multi partenarial si on veut tout tenir. C'est tellement complexe. Car parfois, sur un temps, un maire peut être moins intéressé sur le sujet que le suivant. Mais si on a l'acteur État ou l'acteur région qui était resté sur sa position... Finalement, si on veut que cela fonctionne il faut du multi partenarial et du temps long. Et l'associatif est important aussi. Sur le plateau de Saclay, Terre et Cité est essentiel. Parce que des fois, quand ça crispe politiquement, c'est l'associatif qui est là pour faire du lien. »⁴⁷²

Cette coopération perceptible entre les acteurs du plateau de Saclay sur certains sujets soulève pourtant la question des difficultés de la mise en place d'un cadre propice à son développement. Quels sont les facteurs susceptibles de faire évoluer un moment d'échanges en réel lien de coopération ? Surtout dans un contexte où les tensions et les conflits d'intérêt interfèrent avec les

⁴⁷¹ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

⁴⁷² Entretien Chargée de prospective territoriale Essonne. Agence des Espaces Verts. 2019.

connexions entre les acteurs de l'aménagement et les gestionnaires des espaces NAF. Les différentes configurations analysées précédemment révèlent en effet que la proximité des acteurs ou leur seule réunion dans un même espace de discussion n'induisent pas automatiquement des dynamiques de coopération constructives. La catégorisation prédéfinie des savoirs associés à certains publics et de leur registre d'intervention influence la légitimité de certains acteurs à participer aux réflexions sur l'aménagement de l'opération d'intérêt national. Le manque de transparence et l'exclusion de certains acteurs peuvent conduire à la persistance dans des choix inadaptés pour l'intégration des espaces NAF et au renforcement d'un climat de défiance et de tensions. Pour pallier ces difficultés, la mise en place d'un système d'animation territoriale semble nécessaire pour coordonner les interactions entre les acteurs et assurer l'intégration des espaces NAF au sein des aménagements.

8.2. L'animation territoriale, un élément essentiel en faveur de la coopération

L'intégration des enjeux des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national semble favorisée par les réflexions transversales et les dynamiques de coopération partagées⁴⁷³. La coopération entre les aménageurs étatiques et les acteurs gestionnaires des espaces NAF n'est pourtant pas spontanée et la mise en place d'une réglementation et d'outils dédiés semble insuffisante pour amorcer des configurations constructives entre les différents acteurs. Marcel Pariat définit en effet la coopération comme un mode d'interaction qui s'appuie sur une réciprocité équitable :

« Un mode de comportement par lequel les individus mettent en œuvre des relations et des échanges (...) en s'efforçant de rechercher des modalités appropriées pour analyser ensemble et de façon partagée les situations afin de collaborer dans la même optique pour parvenir à des fins communes acceptables pour tous. » (Pariat, 2016, paragr.21)

Les analyses précédentes ont pourtant montré que cette réciprocité équitable ne régit pas toujours les interactions entre les acteurs. La coopération est souvent présentée comme une alchimie utopique, influencée par les caractéristiques des individus en présence et les revirements des opportunités politiques. La mise en place de dynamiques de coopération est pourtant présentée par les gestionnaires des espaces NAF comme un élément essentiel pour faire reconnaître leurs enjeux au sein de l'opération d'intérêt national. L'expérience du plateau de Saclay permet alors d'éclairer certaines conditions d'émergence de ces formes de coopération, favorables à l'intégration des espaces NAF dans l'aménagement. Au cœur des jeux de pression et de pouvoir, la mise en place d'une structure d'animation territoriale semble notamment essentielle pour assurer une médiation entre les différents acteurs. La coopération ne naîtrait donc pas spontanément de la rencontre, incertaine et contingente, entre des personnalités naturellement coopérantes. Elle est impulsée et coordonnée par les actions des animateurs territoriaux qui ont un rôle de facilitateurs et qui cherchent à enclencher des boucles de rétroaction positive qui permettraient aux acteurs de coopérer par la suite de manière plus autonome. Elle se construit et s'élabore sur la scène d'instances de gouvernance collective mais elle se négocie aussi dans leurs coulisses, au gré des arrangements entre les acteurs.

⁴⁷³ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

8.2.1. L'importance d'un acteur intermédiaire dédié : l'exemple de Terre et Cité

L'animateur territorial, un acteur pivot

L'ancien président de l'association Terre et Cité soulignait le rôle déterminant de l'équipe d'animation dans la création des dynamiques d'échanges et de coopération sur le territoire du plateau de Saclay : « L'association Terre et Cité ne serait pas un lieu de partage et d'échange sans son équipe d'animation. On aurait un autre territoire, où on travaillerait en silos » (La Bergerie Nationale, 2019, p2). Pour lui, c'est le développement d'une équipe d'animation en charge des enjeux des espaces agricoles qui a en effet permis d'améliorer la gestion des espaces NAF du plateau de Saclay, notamment en créant du lien entre des acteurs qui s'ignoraient malgré leur proximité géographique. Au-delà de la priorisation des enjeux de développement de l'opération d'intérêt national, au détriment de ceux des espaces NAF, les acteurs soulignent également l'influence du manque d'échelon intermédiaire dans la gestion de certains sujets. La distance des instances responsables vis-à-vis des espaces NAF sur le terrain peut en effet engendrer des erreurs d'appréciation et un manque d'efficacité. La gestion des espaces forestiers pâtit par exemple du manque de structures intermédiaires plus localisées⁴⁷⁴. L'Office national des forêts ou les centres régionaux de la propriété forestière ont de vastes territoires d'intervention dans lesquels la prise en charge des enjeux localisés des espaces forestiers se trouve diluée. Cette gestion à distance entraîne souvent une perte d'efficacité, faute de moyens et de connaissance précises du territoire. Un exploitant céréalier du plateau confirme notamment que la prise de décision vis-à-vis des espaces NAF est souvent dépendante d'institutions qui n'ont pas toujours la proximité territoriale pour avoir une connaissance détaillée de certains sujets : « On est souvent dépendant d'institutions qui sont déconnectées du territoire »⁴⁷⁵. Un membre de l'association Terre et Cité souligne également cet enjeu des échelles d'intervention. La gestion des espaces NAF fait en effet souvent éclater les périmètres administratifs et interroge la bonne échelle de gestion, surtout dans le cadre de l'opération d'intérêt national. Pour répondre aux conflits d'usage, il serait par exemple question de remettre en place un garde champêtre sur le territoire de la ZPNAF pour retrouver une proximité dans la veille des problèmes rencontrés sur le terrain. Face à la dispersion des compétences et au degré de technicité de certains sujets, l'enjeu est également de disposer d'une structure pivot de référence qui crée des passerelles entre les échelles institutionnelles et relie les différents acteurs qui disposent chacun de leurs expertises techniques. Pour un animateur territorial, cette fonction est pour le moment souvent remplie par l'association Terre et Cité qui permet de faire le lien entre les différentes expertises ou de pointer des angles morts :

« Sur certains sujets, on voit que personne n'arrive à prendre la main. Que l'échelle de Terre et Cité est pertinente et qu'il y a une place. Il faut garder une expertise technique. Il faut garder des instances spécialisées mais faire plus le lien. Avoir une nouvelle instance qui rassemble les compétences ne serait pas forcément utile. Après, il y a aussi des sujets qui ne sont pas traités ou pour lesquels les acteurs ne s'en sont pas saisis. Et là, il faut combler. »⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ Entretien Cheffe de projets Agriculture. EPA Paris-Saclay. Juillet 2021

⁴⁷⁵ Entretien Exploitant céréalier touché par des expropriations de l'EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay. 2019

⁴⁷⁶ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

La particularité du plateau de Saclay réside en effet dans l'existence d'une animation territoriale impulsée notamment par l'association Terre et Cité. Le rôle d'animateur territorial de cette association découle de son implication dans plusieurs programmes (européen et régional) qui prévoient ce type de fonctions d'accompagnement dans leurs subventions. Ces programmes de financement ont ainsi permis de développer une équipe de salariés permanents, spécifiquement dédiés au suivi des enjeux des espaces NAF du territoire. Avec le fonctionnement multi-collégial de l'association, qui rassemble une grande variété des acteurs du territoire, et son implication dans la mise en place de la ZPNAF, Terre et Cité est ainsi progressivement devenu un acteur de référence sur la gestion des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national. Elle constitue aujourd'hui une structure pivot entre les acteurs locaux et les acteurs de l'aménagement étatique et a permis d'initier de nombreuses collaborations : « Aujourd'hui, si on n'existait pas, ce territoire aurait du mal à fonctionner »⁴⁷⁷.

Malgré leur utilité reconnue sur le terrain, la spécificité des postes d'animateurs territoriaux est souvent peu reconnue dans le paysage de l'ingénierie territoriale (La Bergerie Nationale, 2019b). L'animateur territorial ferait en effet partie de ces métiers flous qui présentent des statuts « bricolés » (Jeannot, 2005, p18) où les agents se créent leur poste en captant diverses subventions et des compétences variées. La plupart des agents qui occupent des postes d'animateur ne savent en effet pas comment nommer leur métier face à la polyvalence de leurs missions sur le terrain⁴⁷⁸. Une étude menée par le Réseau rural francilien en 2019 en soulignait notamment la polyvalence :

« L'animateur joue un rôle d'interface entre les agriculteurs et les autres acteurs concernés par le projet. Il fait circuler de l'information et stimule au quotidien les relations entre eux. Les groupes de travail, les comités de programmation ou les collèges d'acteurs sont des instances de dialogue qu'il met en place et anime. Les forums territoriaux, les visites de terrain ou les séminaires qu'il organise sont de véritables lieux de rencontres. » (La Bergerie Nationale, 2019, p2)

L'animation territoriale est en effet régulièrement mentionnée dans les entretiens comme un facteur favorisant la coopération. Elle est également identifiée comme un poste de la fonction publique sur de nombreux sujets liés au développement local (médiation culturelle, volet social, politique locale etc.) même si elle est soumise aux réductions des budgets de fonctionnement des administrations publiques. Ce concept est apparu initialement en sociologie (Greffier, 2017) et fait très récemment l'objet d'approfondissement sur des dispositifs de territoires organisés, comme le concept d'opérateur territorial dans les programmes européens LEADER (Laidin et al., 2022). Plusieurs études ont également tenté de révéler la spécificité et l'enjeu des postes d'animateurs territoriaux (La Bergerie Nationale, 2019). Lors d'un atelier sur l'ingénierie territoriale, organisé le 12 juin 2019 par le réseau rural national, l'invisibilité et le manque de reconnaissance du rôle des acteurs de l'animation territoriale ont notamment été soulevés par l'ancien haut fonctionnaire Pierre Calame. Il constatait également le manque de valorisation des postes de fonctionnement au profit des appels à projet

⁴⁷⁷ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

⁴⁷⁸ Résultats de l'étude du centre de ressources sur les pratiques et les métiers du développement local Cap Rural présentés lors de l'atelier sur l'ingénierie territoriale, organisé le 12 juin 2019 par le réseau rural national

d'investissement : « On ne finance que ce qui s'inaugure ! »⁴⁷⁹ souligne Pierre Calame en rappelant pourtant l'enjeu du capital immatériel des territoires qu'incarnent les animateurs à travers leurs savoirs sur le développement local. Il souligne également l'influence des capacités de cohésion et de tradition dans le développement d'apprentissages collectifs « qui font que l'on sait comment s'y prendre quand il y a un nouveau problème »⁴⁸⁰.

Les animateurs membres de l'association Terre et Cité cumulent en effet un large panel de missions sur des sujets variés et sont identifiés comme des personnes ressources par la plupart des enquêtés. Terre et Cité constitue par exemple une pièce charnière à l'interface de plusieurs univers professionnels qui accompagne l'élaboration des rapports de forces, active et catalyse des synergies sous-jacentes. Le coordinateur général de Terre et Cité témoigne : « Je suis un expert de la médiation territoriale. Je mets en place le dialogue, je structure et je synthétise puis j'organise la déclinaison opérationnelle » (La Bergerie Nationale, 2019, p2). Concernant les enjeux des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national, le rôle de l'animation territoriale intervient à plusieurs titres : la disponibilité et l'accessibilité auprès des acteurs, la connaissance et le partage d'informations et, enfin, la mobilisation des acteurs par la mise en place d'un cadre de co-construction. L'animateur doit soutenir, informer et donner la parole aux différents acteurs pour permettre d'initier des dynamiques de coopération qui puissent déboucher sur des projets (Laidin et al., 2022).

Le soutien des animateurs est spontanément mis en avant par plusieurs enquêtés. Il est souvent associé à leur disponibilité et à leur accessibilité par des moyens de communication directs (téléphone, visites rapides etc.)⁴⁸¹. Cette proximité des animateurs avec les acteurs du terrain permet une gestion en temps réel de certains problèmes sans confronter les acteurs à l'errance de la recherche d'interlocuteurs⁴⁸². Les animateurs sont ainsi présentés par les enquêtés comme des personnes ressources et reconnus pour leur gestion efficace. Un exploitant concerné par l'artificialisation en lien avec le projet de la Ryder Cup du Golf de Saint-Quentin-Yvelines témoigne :

« J'ai informé rapidement [le coordinateur] de la situation, qui après a mis son nez là-dedans. Et ensuite... Ah bah, tout s'est arrêté en deux jours de temps. Cela a été très efficace ! (...) Pour le coup, pour l'histoire du golf, je me suis adressé à Terre et Cité. À chaque fois c'est [le coordinateur] qui fait le boulot et c'est très efficace. »⁴⁸³

Cette proximité est également renforcée par l'ancrage des animateurs, dont certains présentent plus de cinq ans d'ancienneté, qui leur permet une connaissance fine des enjeux des espaces NAF mais aussi des spécificités de chaque acteur en présence. Cette maîtrise du registre d'argumentation et des valeurs de chaque acteur permet une gestion diplomatique des interactions entre les différents publics. L'animateur fonctionne ici comme un intermédiaire et un porte-parole légitime entre des

⁴⁷⁹ Propos tenus par Pierre Calame lors de l'atelier sur l'ingénierie territoriale organisé le 12 juin 2019 par le réseau rural national.

⁴⁸⁰ Propos tenus par Pierre Calame lors de l'atelier sur l'ingénierie territoriale organisé le 12 juin 2019 par le réseau rural national.

⁴⁸¹ Entretien Maire. Commune de Villiers le bâcle. Maire. Saclay. Novembre 2021.

⁴⁸² Entretien Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.

⁴⁸³ Entretien Exploitant céréaliier converti à l'agriculture biologique. Plateau de Saclay. 2019

acteurs ce qui permet, dans certains cas, de pallier les difficultés de transparence entre des structures qui n'ont pas l'habitude d'échanger ou de partager les informations.

« L'un des points déterminants, c'est la carte d'acteurs. Pour moi, l'animateur il doit savoir quels sont les acteurs d'un territoire. Mais de manière très large. Les personnes dans les DDT, les différents services en fonction des sujets. Les DRIAFF, l'AEV, les syndicats des eaux, les agglos etc. Et à chaque fois, les chargées de missions mais aussi les chefs techniciens et les politiques. Et il doit être capable de mobiliser tous ces gens-là. (...) Il faut savoir quand tu associes qui. Et c'est là l'importance d'avoir des bons partenaires et des bonnes relations avec les partenaires sur le long terme. Car eux, ils vont faire autant de travail que nous. Et il faut vraiment articuler ce qu'eux vont faire dans leurs instances et ce que nous on va faire dans notre instance et notre rythme à nous. »⁴⁸⁴

Dans ce sens, le rôle « d'assembler »⁴⁸⁵ de l'animateur territorial peut s'apparenter au positionnement d'un marginal sécant. Dans la sociologie des organisations, le marginal sécant est en effet « un acteur qui est partie prenante de plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres » (Crozier, Friedberg, 1977). Les animateurs présents sur le plateau de Saclay soulignent notamment que leur capacité à comprendre les différents registres d'argumentation et de valeurs des acteurs permet de les mettre en lien de manière efficace. La Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique souligne par exemple l'importance de croiser les différentes temporalités des acteurs : les saisons de travail aux champs pour les agriculteurs qui font privilégier les temps de réunions en soirée, les jours de pluie ou en hiver. Le calendrier électoral des élus qui influence le turnover des acteurs et leur marge de manœuvre en fonction de l'alternance des colorations politiques. Les dates de décision des budgets de certaines instances qui influencent la temporalité des appels à projets.

« Le travail des associations est différent de celui des institutions. Mais c'est important d'avoir leurs contraintes et leur fonctionnement en tête. Par exemple, avec le conseil départemental, il y a deux commissions distinctes pour les financements LEADER et pour les espaces naturels sensibles. Il faut donc bien savoir qui associer et quand associer qui. »⁴⁸⁶

En effet, la seule réunion de plusieurs acteurs sur un même territoire ne permet pas à elle seule de créer une vision commune (d'Aboville, 2012). Les différences des cultures professionnelles et des modalités d'expression peuvent entraver l'efficacité de la coopération même en l'absence de conflits et lorsque les acteurs sont volontaires ou habitués à coopérer. Cet aspect est notamment éclairé par les projets de recherche action développés entre les chercheurs du plateau de Saclay et les exploitants (encadré 24).

⁴⁸⁴ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022

⁴⁸⁵ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

⁴⁸⁶ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022

Encadré 24: Le living-lab, l'exemple d'une coopération entre les chercheurs et les exploitants du plateau de Saclay

Un *living lab* a été mis en place dans la Plaine de Versailles et le plateau de Saclay avec la création d'un laboratoire d'innovation ayant pour axe principal les territoires agri urbains. Le terme *living lab* désigne une méthodologie de recherche et d'innovation qui place les citoyens et les usagers comme des acteurs clés du processus de réflexion. Le but de cette approche est de décloisonner les méthodes de recherche classiques en créant des collaborations entre différents acteurs. Ce principe s'appuie initialement sur le constat d'une déconnexion et d'une forme de fossé entre la recherche-innovation et ses bénéficiaires. Il se présente comme une méthodologie de recherche « portée par l'utilisateur » (Dubé et al., 2014, p13) qui s'appuie sur la participation des usagers pour assurer l'identification de problématiques territorialisées mais aussi la recherche de solutions adaptées. Depuis 2007, plus de quinze projets scientifiques ont ainsi été portés sur des thématiques interrogeant la proximité et la cohabitation des espaces agricoles et urbains (programme sur les ravageurs des cultures, recherche sur l'utilisation des matières organiques dans les sols, développements de méthodes de détection des drains, valorisation des urines urbaines comme fertilisants agricoles, etc.). Ce *living lab* s'est initialement appuyé sur les partenariats permis par le Laboratoire d'Excellence Biodiversité, Agro-écosystèmes, Société et Climat (LabEx BASC) qui regroupait treize laboratoires de recherche (issus d'AgroParisTech, de l'INRA, du CNRS, du CEA, des Universités Paris-Sud et Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines). Plusieurs rencontres ont ainsi été organisées entre les chercheurs et les agriculteurs pour faire émerger des sujets et permettre un croisement entre les attentes des agriculteurs et les moyens de recherche des chercheurs.

La proximité entre les exploitations et des unités de recherche a ainsi permis de créer des partenariats de recherche action intéressants qui ont permis d'accompagner certaines démarches de transition et de diversification. Les changements d'orientation vers l'agriculture raisonnée ou biologique induisent en effet des modifications dans le rapport au travail pour les exploitants, que ce soit par l'usage de nouveaux outils ou l'introduction de nouvelles pratiques. Leurs conséquences sur les cultures ne sont pourtant pas balisées et restent encore peu connues. La diversification d'une exploitation céréalière et la création d'un fournil de fabrication de pain et de viennoiseries se sont par exemple appuyées sur un projet de recherche sur des levures.⁴⁸⁷ Dans un autre registre, le projet sur les produits résiduaux organiques et des légumineuses (dit projet PROLEG) a permis d'étudier et de tester les interactions entre deux pratiques culturelles importantes pour les fonctions d'alimentation en azote des cultures et de maîtrise de la fertilité des sols : la culture des légumineuses et l'usage de matières fertilisantes d'origine résiduaire (déchets urbains, effluents d'élevage, digestats, cendres de biomasse bois...). Contrairement à l'utilisation d'intrants minéraux industriels, le recours à la matière organique reste en effet peu balisé et comporte de nombreuses inconnues (effets réels sur les rendements des cultures, capacité d'absorption de l'azote dans les matières organiques). Les exploitants sont donc demandeurs de conseils pour mettre en place de démarches facilitatrices. Il a été porté au sein de l'UMR Écologie fonctionnelle et écotoxicologie des agroécosystèmes (Inra, AgroParisTech) sur une durée de quatre ans (2016-2020).

⁴⁸⁷ Entretien Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

Ces coopérations entre les chercheurs et les agriculteurs ont néanmoins soulevé certaines difficultés liées aux différents faisceaux de contraintes des acteurs. Les agriculteurs mentionnaient notamment le manque de retour des chercheurs au cours des projets de recherche appliqués et le besoin d'avoir une diffusion plus régulière et accessible des résultats concrets issus des expérimentations menées sur leurs parcelles. Dans l'univers de la recherche la publication des résultats se fait en effet dans des revues spécialisées (souvent anglophones) et en fin de programme, donc plusieurs années après les phases d'expériences. Face à cela, des réunions plus régulières de mi-parcours ont été organisées avec des formats de restitutions plus accessibles. De leur côté, les chercheurs ont exprimé à plusieurs reprises que la recherche-action ne devait pas prendre la forme d'une commande auprès des chercheurs qui doivent rester maîtres de leurs recherches.

Les animateurs interrogés ont souligné avoir développé une expertise de concertation propice à l'émergence de dynamiques de projet et de co-construction entre les acteurs du plateau de Saclay. Pour eux, le fait de donner un espace de parole à un acteur et de solliciter sa contribution ne suffisent pas. Le rôle de l'animateur est de forger un climat et de construire un dispositif d'interaction qui permettent de créer de la confiance, de l'intérêt et de l'engagement des parties prenantes. Pour la cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique, la connaissance de la diversité des acteurs mobilisés est donc aussi importante que le souci d'adaptation des modalités de sollicitation (appel individuel, ateliers techniques, réunions en plénière etc.). Elle témoigne ainsi de l'importance de mobiliser différents formats d'échanges :

« Pour qu'un projet se passe bien, tu as au moins dix institutions à mettre dans la boucle. Les trois agglos, les deux départements, l'EPA, les deux DDT, la chambre d'agriculture, l'AEV, le pôle Abiosol. Si tu n'as pas ces dix à un moment donné, voire à plusieurs reprises, tu peux organiser tes trucs collectifs. Mais en fait, cela ne marchera pas. Car les gens il faut les appeler individuellement avant. Et des fois, il faut caler des choses entre certains de ces acteurs avant le moment collectif. Et après pour reboucler avec eux. Les moments de coulisse, il faut qu'ils soient bien faits. Dans le sens où, si tu fais que des trucs en one-to-one, cela ne marchera pas. Il faut qu'il y ait des one-to-one mais il faut aussi des fois que tu aies plusieurs personnes. (...) C'est vraiment un mixte de tout cela et de juger pour chaque partenaire, qu'est-ce qu'il a besoin pour qu'il s'engage à nos côtés. Quels sont ses besoins, quels sont ses attentes. Quels pouvoirs il va avoir. Et plus il va avoir du pouvoir, plus il faut les intégrer en amont. »⁴⁸⁸

La mise en place d'un dialogue constructif, en vue d'une prise de décision collective, dépend donc de la capacité qu'ont les animateurs à jongler entre les différents systèmes de valeurs et à négocier les intérêts de chaque acteur. Le but est d'évoluer vers des dynamiques de coopération pérennes dans le temps et susceptibles de gagner en autonomie. Le rôle « de l'animation est de mettre en contact et surtout de faire naître le besoin de "faire quelque chose" » (Hervieu-Léger, Hervieu, 1979, parag.33). Les effets positifs de l'animation territoriale sur l'autonomisation progressive de certains groupes d'acteurs est lisible dans plusieurs projets comme celui de la plantation de haies, du

⁴⁸⁸ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022

programme alimentaire territorial (PAT), celui sur la compensation Carbone⁴⁸⁹ ou encore celui du programme de financements européens LEADER⁴⁹⁰. La cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique de l'association Terre et Cité souligne les phénomènes d'apprentissage développés par les instances qui sont impliquées dans les comités techniques et les comités de programmation de ces projets. Initialement ces projets ont été lancés par l'association Terre et Cité, mais aujourd'hui, ce sont les structures partenaires qui assurent leur animation et leur suivi, ce qui permet à la structure d'animation de s'effacer. Cette trajectoire rejoint les analyses de Danièle Hervieu-Léger et Bertrand Hervieu qui expliquent qu'« Animer un milieu, c'est lui redonner vie. Mais si le but est atteint, il faut s'effacer pour ne pas voir l'animation se substituer au jeu normal des institutions et des hommes ; l'animation ne peut être qu'un moyen temporaire pour mettre en route une dynamique qui doit devenir autonome. » (Hervieu-Léger, Hervieu, 1979, paragr.32). La cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique de l'association Terre et Cité a ainsi perçu l'évolution de son implication et la prise d'autonomie des acteurs permise par les groupes de travail techniques :

« [Au début] il faut faire attention à être en lien régulièrement avec les acteurs. Trouver des excuses pour faire des réunions et vérifier qu'ils sont toujours connectés, qu'il y a un lien de confiance. (...) Au début quand les partenaires ne se connaissent pas, il y a des points réguliers. Mais maintenant il n'y a plus besoin d'en faire. (...) Des groupes par projets se sont montés avec des instances de gouvernance propres à ces projets. »⁴⁹¹

Plus que de simples moments de concertation, ces groupes de travail ont permis l'organisation d'une coopération entre les acteurs sur ces sujets favorables à la construction de savoirs collectifs, et qui a aujourd'hui permis d'autonomiser les projets de l'acteur qui les avait impulsés au départ⁴⁹². L'évolution du rôle de l'association est ainsi partie prenante de ce processus de développement de l'animation territoriale propice à la reconnaissance des enjeux des espaces NAF dans l'opération d'intérêt national. Initialement, l'association rassemblait plus qu'elle ne coordonnait les interactions entre les différents acteurs du plateau de Saclay. D'autres territoires voisins, comme la Plaine de Versailles ou le Triangle vert, avaient déjà mis en place des systèmes d'animation territoriale suite aux audits patrimoniaux réalisés entre 2001 et 2003. Sur le plateau, la structuration de l'équipe d'animation a été plus longue à mettre en place et a connu un véritable essor suite à l'obtention des financements LEADER en 2015. Le coordinateur se souvient : « Il y avait une conjonction entre l'attente sur le territoire et le diagnostic régional qui disait qu'il y avait pas mal de territoires qui fonctionnaient bien quand il y avait des animateurs. Et sur Saclay il y avait tout ce qu'il fallait pour que cela marche mais il n'y avait pas d'animateur ce qui était un peu bizarre. »⁴⁹³ La professionnalisation de la structure sur les sujets environnementaux et agricoles lui a ensuite permis

⁴⁸⁹ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

⁴⁹⁰ Liaison Entre les Actions de Développement de l'Économie Rurale

⁴⁹¹ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

⁴⁹² Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

⁴⁹³ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

d'obtenir - le statut « organisme qualifié de droit public » (OQDP⁴⁹⁴). Yves Sintomer désigne cette professionnalisation comme une forme « d'expertise par délégation » qui peut se révéler plus performante que le fonctionnement bureaucratique de l'État en apportant plus de flexibilité et de proximité avec les acteurs des territoires.

Les exploitants identifient ainsi les membres de l'équipe d'animation comme des médiateurs et des personnes ressources en cas de contentieux notamment avec le pôle dédié aux fonctionnalités agricoles. Les élus et les techniciens des collectivités territoriales s'appuient sur l'association comme un animateur territorial relai sur un territoire fragmenté par plusieurs périmètres administratifs. À la différence des autres associations du territoire, Terre et Cité ne fait pas partie de l'union des associations de sauvegarde du plateau de Saclay et des vallées limitrophes (UASPS), ce qui confirme son positionnement atypique. Mais beaucoup de membres d'autres associations font partie du collège des associations ce qui dynamise des échanges et des partages d'expériences avec les autres structures associatives. Enfin, l'association a réussi à nouer depuis plusieurs années des interactions avec l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay au point d'avoir répondu à plusieurs marchés publics pour développer des actions en faveur des espaces NAF ou d'avoir une position de conseiller sur certaines questions. Ce rapprochement n'est pas sans conséquence sur la stratégie et les positionnements que l'association peut adopter ou non. Le positionnement vis-à-vis de certains projets clivant comme la ligne 18 a pu conduire certains membres à se tourner vers d'autres formes d'actions plus militantes qui ne font pas partie du répertoire d'action de l'association. Une ambivalence apparaît en effet dans ce développement de compétences et de responsabilités des organes associatifs. Si les liens de proximité avec les acteurs du territoire sont considérés comme des atouts, la professionnalisation de ces structures associatives est toutefois confrontée au risque d'instaurer de nouveau une forme de distanciation au sein même de cette sphère civile entre l'équipe d'animation et les adhérents. En effet, « plus les responsables associatifs se professionnalisent et deviennent des experts des dossiers qu'ils gèrent, plus ils se différencient du savoir d'usage des autres citoyens, et plus la distance qui les sépare de leur base tend à se creuser » (Sintomer, 2008, paragr.16).

Pour certains acteurs étatiques ou militants, la vision de l'animateur territorial oscille ainsi entre celle d'un intermédiaire médiateur et celle d'un potentiel collaborateur. L'indépendance politique de l'association et son institutionnalisation et professionnalisation croissante en font à la fois un instrument de l'intérêt général et un instrument que l'État ne maîtrise pas. L'intégration des enjeux des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national est en effet autant l'objet des négociations publiques au sein des organes de gouvernance officielle que des discussions plus officieuses dans leurs coulisses.

8.2.2. Une scène de gouvernance où se jouent des négociations permanentes et fluctuantes

Sur les sujets des espaces NAF, les interactions des acteurs du plateau de Saclay s'organisent autour de plusieurs instances de gouvernance dédiées : les comités de la ZPNAF et les comités liées à la stratégie LEADER de l'association Terre et Cité. Ces instances officielles de prises de décision

⁴⁹⁴ Peuvent être qualifiées, organismes qualifiés de droit public, les structures qui remplissent les conditions suivantes : être reconnues comme relevant de besoins d'intérêt général ayant un autre qu'industriel ou commercial, être majoritairement financées par une autorité de droit public (État, Union Européenne etc.) et avoir une gestion soumise à un contrôle d'une autorité de droit public.

réunissent un large éventail d'acteurs avec des degrés d'inclusion et de participation variables. Mais au-delà de ces scènes officielles, les enjeux des espaces NAF se négocient également de manière plus officieuse dans des moments d'arrangement en coulisses.

Des instances de gouvernance officielles

Lors des entretiens, un technicien du Plateau de Saclay soulignait que : « les effets positifs des outils de protection des espaces NAF ne sont pas forcément dans l'application de l'outil lui-même mais dans les sources de discussions qu'il génère »⁴⁹⁵. Malgré les différentes difficultés d'intégration des espaces NAF, soulevées par certains dysfonctionnements de la ZPNAF et une législation qui demeure favorable aux opérations d'intérêt national, les comités de suivi et de programmation de la ZPNAF offrent en effet une arène de discussion. Même si l'ordre du jour demeure composé par les équipes de l'EPA Paris-Saclay, ces réunions permettent des interpellations et des délibérations qui offrent l'opportunité de discuter certaines décisions.⁴⁹⁶ Les enquêtés sont nombreux à souligner les insatisfactions liées à la ZPNAF, mais d'autres soulignent malgré tout le chemin parcouru : « Le copil et le cotech de la ZPNAF sont les prémices de quelque chose qui doit encore s'améliorer. (...) Même s'ils n'ont peut-être pas encore la maturité ce sont des lieux d'échanges. »⁴⁹⁷ Les travaux de Jürgen Habermas et ses recherches sur l'espace public (Habermas, 1993) ont notamment souligné l'importance de la délibération publique et ses effets sur le long terme. L'enjeu d'une réunion d'acteurs n'est ainsi pas seulement de collecter les différents avis mais aussi d'accompagner la formation, voire la transformation des volontés individuelles, par le biais d'échanges d'arguments et de moments d'introspection. La participation des différents acteurs dans le processus délibératif permettrait d'intégrer la multiplicité des points de vue, de monter en généralité pour potentiellement modifier les positionnements initiaux et faire émerger une forme de consensus. Charles Girard parle ainsi « d'un effort réciproque de persuasion en vue de l'autodétermination collective » (Girard, 2009).

Ces dynamiques sont davantage lisibles dans le cadre du programme LEADER car en plus d'être des lieux d'échange, les comités ont la responsabilité de l'attribution du budget. Le dispositif des territoires LEADER (Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale) a été lancé en 1991 pour accompagner des territoires face à la limitation progressive des aides agricoles et à la diversification des zones rurales. Le programme LEADER permet ainsi à un territoire de disposer de financements européens du FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural) pour porter des projets en lien avec le développement local et le maintien de l'agriculture. Pour le plateau de Saclay, cette stratégie s'appuie sur trois axes : « un cœur agricole dynamique et durable pour un territoire périurbain », « un territoire partagé qui révèle ses richesses » et « le plateau de Saclay, laboratoire agriurbain des territoires de demain ». C'est au titre de la programmation 2014-2020 que Terre et Cité est devenue le Groupe d'Action Locale⁴⁹⁸ (GAL) pilote de la stratégie pour le plateau de Saclay. Plus qu'un outil de financement, le programme LEADER est devenu une méthode de développement rural basée sur plusieurs principes fondamentaux. D'une part, une

⁴⁹⁵ Entretien Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre. Direction des services techniques. Plateau de Saclay, juillet 2021.

⁴⁹⁶ Entretien Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre. Direction des services techniques. Plateau de Saclay, juillet 2021.

⁴⁹⁷ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

⁴⁹⁸ Le Groupe d'Action Locale (GAL) est l'organisation qui pilote le programme LEADER sur le terrain. Il est composé d'acteurs socio-économiques publics et privés du territoire.

stratégie locale de développement, portée par une structure d'animation territoriale. D'autre part, une approche ascendante favorisant les logiques de co-construction citoyenne en s'appuyant sur la validation collective des projets pouvant bénéficier des financements, ce qui favorise la responsabilisation des acteurs impliqués. Enfin, ces dispositifs s'appuient sur la coopération entre les acteurs par la création de partenariats locaux et leur mise en réseau. Les projets LEADER sont en effet proposés tout d'abord à un comité de projet qui émet un premier avis technique pour orienter le porteur de projet vers des améliorations possibles. Les projets sont ensuite présentés en avis d'opportunité au comité de programmation qui se prononce en faveur ou avec des réserves. Les conseils exposés lors des avis d'opportunité permettent notamment de réévaluer et d'améliorer les projets présentés pour que ces derniers soient davantage en accord avec les besoins et les enjeux du territoire. Le porteur de projet se présente ensuite au comité de programmation suivant pour obtenir un avis définitif sur l'attribution ou non du budget européen. Le comité de programmation rassemble un large panel d'acteurs de la sphère civile, agricole et institutionnelle et celui du plateau de Saclay réunit la majorité des acteurs qui peuvent être concernés par l'intégration des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national. Même si les projets LEADER ne sont pas uniquement orientés vers le projet d'État, la mise en place du comité de programmation a ainsi permis de développer une culture de coopération et des habitudes de délibération qui influencent positivement les réflexions sur l'opération d'intérêt national. L'organisation horizontale et équitable des différents acteurs (aménageurs, élus, agriculteurs, association etc.) dans le processus d'élaboration et de décision a forgé une culture de participation et une identité territoriale commune⁴⁹⁹. Cette évolution est par ailleurs confirmée par les membres de l'équipe d'animation de Terre et Cité. Ces derniers ont en effet constaté au fil des comités de programmation, une implication grandissante de la part des acteurs mobilisés mais également le développement d'un regard plus technique et expert en fonction des thématiques des projets. La proximité organisationnelle permise par le dispositif LEADER et la démarche d'animation territoriale induite ont également permis de révéler les proximités spatiales et de construire une appartenance collective. Les acteurs du plateau de Saclay ont en effet disposé de 2015 à 2021 de 1,239 millions d'euros de co-financements européens attribués au soutien des porteurs de projets. Mais pour obtenir cet appui financier européen, le porteur de projet doit présenter une part d'autofinancement et des partenariats avec des acteurs publics pour compléter le budget avec un co-financement public. L'accompagnement n'aboutit pas toujours à la programmation du projet au titre du Leader mais les conseils du comité technique permettent souvent de réorienter les porteurs de projets vers d'autres sources de financement ou de créer des relations entre des acteurs. À titre d'exemple, le financement LEADER a notamment permis de soutenir les démarches de diversification de plusieurs exploitations par la mise en place d'un abattoir dans l'élevage de volaille, la création d'un fournil pour transformer la farine biologique de la ferme Vandame et le budget pour l'achat du dispositif de cuve de fabrication de produits laitiers de la Ferme de Viltain.

Un article sur le développement territorial des programmes LEADER, témoigne notamment du rôle des comités de programmation qui permettent la rencontre des acteurs. Les négociations ne changent pas radicalement leurs objectifs mais le croisement de leurs valeurs invitent à formuler différemment les enjeux, ce qui permet de légères inflexions et des orientations communes (Laidin

⁴⁹⁹ Entretien Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.

et al., 2022). Le croisement des enjeux des espaces NAF avec ceux de l'aménagement révèlent ainsi souvent des frictions qui éclatent dans les scènes publiques de la gouvernance. Mais les enjeux des espaces NAF font aussi l'objet de négociation en coulisses qui sont plus difficiles à identifier.

Des scènes aux coulisses

Les négociations de l'intégration des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national débordent le cadre publicisé et fixé par les instances. Les enquêtés mentionnent en effet de multiples croisements et discussions entre les différents réseaux d'acteurs, dont certaines plus ou moins assumées publiquement. Si certaines négociations se déploient sur des scènes officielles, elles sont souvent le résultat de négociations opérées en amont et en coulisse, à l'écart des scènes visibles où les acteurs sont en représentation (Goffman, 1959). Les observations de terrain invitent en effet à sortir de la vision linéaire de la concertation officielle pour s'intéresser également à l'influence des discussions qui se déroulent en coulisses et à ce qui se passe « en off »⁵⁰⁰. Une agricultrice souligne notamment le changement de comportement de certains acteurs une fois les réunions clôturées. Alors que certains acteurs offrent un regard plus compatissant et compréhensif une fois leur posture professionnelle mise de côté, d'autres s'adonnent à des formes de décrédibilisation ou de chantage :

« La violence arrive toujours en off. Avec les autres, il faut faire bonne figure. Mais en off, on se décharge. Il m'a dit : "Vous savez quoi ? Si vous nous embêtez trop, on va faire le viaduc. Car on a le feu vert pour le faire". Moi je l'ai regardé en disant : "Ça, cela s'appelle du chantage." Mais on se retrouve devant la mesquinerie de ce petit pouvoir le plus méprisable. Et puis à côté de ça, tu as des personnes super nobles. »⁵⁰¹

Ces configurations d'acteurs font écho aux travaux d'Erving Goffman (Goffman, 1959) sur la représentation des acteurs et permettent de comparer les processus de concertation à une mise en scène théâtrale (Beuret et al., 2006 ; Blatrix, 2007). Chaque acteur adopte ainsi en public une posture officielle qui est souvent plus tranchée que la marge de négociation qu'il est capable de déployer en coulisse. Les procédés de concertation officiels prennent ainsi la forme « d'une mise en scène d'une bonne coopération » (Rollant, 2007, paragr.21) mais celle-ci ne désigne pourtant que « des points de passages obligés autour desquels le processus va suivre son propre chemin » (Rollant, 2007, paragr.21). Par ailleurs, l'appréciation de l'utilité et de l'efficacité de la concertation ne se résume pas toujours au bilan, à un temps t, de sa capacité de résolution d'un problème donné. Ses effets positifs ne sont pas toujours à chercher dans les formes publiques et officielles car celles-ci se présentent souvent comme des arènes de confrontation où les protagonistes s'écoutent peu et ont souvent pour principal objectif de ne pas « perdre la face » (Dziedzicki, 2007, paragr.9). Les interactions générées par une situation conflictuelle, comme les procédés de concertation, peuvent en effet avoir une forme d'inertie et une influence sur d'autres problématiques que celles qui ont pu les générer. Les arrangements en coulisse constituent donc un facteur d'intégration des enjeux des espaces NAF au sein de l'opération d'intérêt national. Il est ainsi parfois difficile de retracer toute la trajectoire de certaines situations car la résolution officielle dissimule souvent un halo d'arrangement passés sous

⁵⁰⁰ Expression utilisée par les techniciens (Sources : réunion 10/03/2020)

⁵⁰¹ Entretien Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

silence. Un animateur de Terre et Cité reconnaît ainsi que l'engagement et l'influence de l'association est souvent invisibilisé : « Notre reconnaissance est officieuse et n'est reconnue ou publicisée que quand cela arrange »⁵⁰². L'utilité de la concertation serait donc moins dans la négociation et l'affrontement verbal des différentes parties prenantes que les effets cascades de la délibération et les interactions formelles mais surtout informelles permises entre les acteurs. Ce pouvoir souterrain (Roche, 2010) questionne alors le rôle des acteurs militants qui ne se satisfont pas des compromis qu'ils perçoivent souvent comme des aveux de faiblesse. Contrairement aux dynamiques de coopération présentées précédemment, ils se positionnent en dehors des interactions avec les aménageurs étatiques tout en déployant un répertoire d'action qui cherche la plus grande visibilité et médiatisation sur la sphère publique. Les « ratés » (Roche, 2011) de la concertation sont-ils des ratés de la coopération ?

8.3.2. Quand discuter ne suffit plus

Plusieurs auteurs se sont déjà intéressés aux conflits d'usages dans les contextes péri-urbains (Darly, 2009, p. 26) ou aux modalités d'urbanisation du monde rural (Manon, 2005, p. 35). Ces conflits et les activités militantes qui en sont souvent issues, ont pu souvent être présentés comme des « interférences » de la concertation qui seraient exclus des formes de coopération présentées précédemment. L'enquête de terrain permet pourtant d'entrevoir d'autres perspectives et invite à les envisager comme un élément du répertoire d'action de l'intégration des espaces NAF. Loin d'être exclu de la coopération, le dynamisme militant serait un répertoire d'action qui s'insère dans les jeux de pression favorables pour catalyser les interactions entre les acteurs locaux et les aménageurs étatiques.

Le recours à des moyens de contestation subversifs

Dans sa rétrospective, l'ancien directeur de l'EPA Paris-Saclay Pierre Veltz insistait sur l'influence des actions dissidentes dans la genèse du maintien des espaces NAF sur le plateau de Saclay : « C'est cette capacité d'autodéfense vis-à-vis de l'urbanisation (et de l'industrie) qui explique l'anomalie d'une telle surface aux portes de Paris » (Veltz, 2020, p21). Les analyses qui précèdent ont montré que cette auto défense puise dans un registre de répertoire d'actions variés (modification de loi, création d'outil, projet de coopération etc.). Plusieurs acteurs locaux ont pourtant exprimé une forme de déception et un sentiment d'impuissance dans les négociations avec les acteurs étatiques : « Il y a un problème avec les circuits institutionnels de consultation et de concertation qui ne sont pas efficaces ou ne jouent pas leur rôle de garde-fou. »⁵⁰³. Les associations du plateau de Saclay avaient notamment exigé la tenue la présentation du projet à la commission nationale du débat public. Les aménageurs publics auraient alors profité d'un morcellement des différents projets de l'opération d'intérêt national pour éviter l'avis de cette commission :

« Donc il y a ce problème des concertations qui ne respectent pas l'esprit d'une vraie concertation. Et il y a aussi l'autre problème du morcellement qui fait que le projet du campus Paris-Saclay n'a pas été soumis à la commission nationale du

⁵⁰² Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

⁵⁰³ Entretien Conseillère municipale Orsay. Secrétaire association Terre et Cité. Saclay. Novembre 2021.

débat public. L'ensemble du projet en lui-même entrainait dans le cadre d'une concertation et d'un débat national. Toutes nos tentatives pour tenter de lancer le débat national ont échoué car c'était les porteurs de projets qui devaient saisir la CNDP. Mais cela n'a pas été respecté. On les a alertés en leur disant qu'ils devaient le faire ? Ils ne l'ont pas fait et personne ne les a punis ! »⁵⁰⁴

Les acteurs locaux ont également vu une complexification et une innocuité grandissante des moyens officiels de contestation. En matière de jurisprudence, les contestations de l'utilité publique des projets donnent le plus souvent lieu à un répertoire des déclarations d'utilité publiques sans que leur examen n'aboutisse à un arrêt. Les avantages jugés d'utilité publique l'emportent en effet sur les inconvénients pour les espaces NAF⁵⁰⁵. Par ailleurs, les contentieux sont de plus en plus difficiles à mettre en œuvre pour les associations. S'ils veulent arrêter les chantiers, les contestataires du projet doivent faire un recours suspensif qui les expose aux paiements de lourdes indemnités si l'issue du jugement leur est défavorable. Les associations indiquent ainsi que leur capacité à engager des contentieux dépend des appels de fonds et des sommes recueillies lors de budgets participatifs pour mener des actions en justice. L'évolution des contentieux juridiques est également marquée par un processus de dantonisation⁵⁰⁶. En cas de vice de forme, le projet peut mettre en place des démarches de régularisation et se poursuivre. Le projet de Rentilly, annulé en raison de l'absence d'autorisation de défrichement dans le dossier (cf. chap. 5), aurait ainsi sûrement été régularisé aujourd'hui.

Ce sentiment d'impunité et la succession de maladroites institutionnelles ont ainsi pu conduire les acteurs à se tourner vers des formes d'interpellation plus subversives et dissidentes. En plus de la mise en place de plusieurs collectifs militants locaux (Collectif OIN Saclay COLOS, Collectif Moulon 2020, Collectif Enterrez-le-métro), les acteurs ont également interpellé des réseaux de militants extérieurs au territoire pour renforcer la médiatisation et le rayonnement des actions menées sur le plateau de Saclay en faveur des espaces NAF. En 2021, des agriculteurs ont ainsi acheté des terres agricoles pour mettre à disposition un espace pour l'installation d'un campement, assimilé à une zone à défendre, par des militants⁵⁰⁷. Cette action, menée de 2021 à 2022, a marqué une forme de tournant dans la médiatisation des enjeux des espaces NAF du plateau de Saclay mais aussi leur rattachement à un mouvement de contestation plus global à l'échelle francilienne avec notamment l'intervention du collectif national d'Extinction Rebellion. Plusieurs événements organisés par les réseaux de militants ont permis de réunir des acteurs d'autres territoires marqués par des projets d'artificialisation comme celui du Triangle de Gonesse. Les actions militantes contre le projet d'artificialisation n'ont pas fait l'objet d'un approfondissement détaillé. On note malgré tout un répertoire d'actions variées avec des actions de désobéissances civile, des opérations d'affichage, l'organisation de débats, la sensibilisation et la médiatisation lors d'événement, l'intervention imprévue dans des réunions publiques ou des événements officiels etc.

⁵⁰⁴ Entretien. Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Août 2021.

⁵⁰⁵ Juriste. Droit de l'environnement, experte en analyse et conduite de projets environnementaux, en soutien aux luttes locales. Association « Terres en Lutttes ». Novembre 2021.

⁵⁰⁶ Cette expression désigne le processus de régularisation d'un vice de forme qui permet la poursuite d'un projet attaqué en justice.

⁵⁰⁷ Entretien Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.

Les conflits catalyseur de la coopération

Les actions de concertation proposées par les acteurs de l'aménagement peuvent en effet déboucher sur des impasses et des décalages entre les réponses apportées par les participants et les attentes des techniciens ou des décideurs. Dans certains cas, elles sont le théâtre d'expression de conflits qui semblent complexifier davantage les problèmes qu'elles étaient supposées aider à résoudre. Jean-Claude Hélin rappelle pourtant la singularité de la trajectoire du terme concertation. Celui-ci prend racines dans l'étymologie latine *concertatio* qui signifie « dispute, contestation » mais son sens a progressivement glissé vers l'idée d'accord et de concert, notamment sous l'influence du vocabulaire musical. La concertation pourrait ainsi se définir simplement comme « une pratique qui consiste à faire précéder une décision par une consultation des parties concernées » ou, pour aller plus loin, comme une « gestion concertée des biens communs articulée à la gestion individuelle des biens privés » (Beuret, Trehet, 2001, paragr.1) relevant de « processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs en vue d'agir et de décider ensemble » (Beuret, 2006, cité par Beuret, 2012, paragr.9). La concertation converge donc finalement vers l'idée de la mise en place d'une forme de coopération et de construction collective au cours d'un processus (Beuret, Cadoret, 2011). Plusieurs chercheurs ont pourtant réévalué le rôle des conflits dans les processus de coopération.

Loin d'être exclus des dynamiques de coopération, les acteurs dissidents qui engagent des actions militantes ont un effet catalyseur et de régulation des interactions entre les autres acteurs locaux et les aménageurs étatiques. Les actions militantes auraient ainsi des effets directs mais aussi croisés et induits à retardement sur les dynamiques de coopération auxquelles ils semblent pourtant étrangers. L'EPA Paris-Saclay préfère en effet échanger avec des associations qui s'insèrent dans leurs formats d'interaction qu'avec les militants qui présentent un autre répertoire d'action, mais les militants permettent de mettre sur la table des sujets et de les faire entendre d'une manière que certains acteurs ne peuvent pas se permettre. « On ne met de l'huile que dans une roue qui grince mais qui veut bien tourner »⁵⁰⁸ et face à certaines intransigeances des aménageurs étatiques, la pression militante permet de constituer un levier dans certains jeux de négociation.

Cette idée amène finalement une remise en question de l'ambition de la concertation comme procédure de construction d'un consensus public et de lissage des avis divergents. Les principaux effets de la concertation s'observeraient en effet en coulisse (Blatrix, 2007) et les « interférences », plus ou moins liées avec le dispositif officiel, sont particulièrement créatrices d'interrelations et d'échanges informels qui améliorent le traitement de certaines problématiques. Pour l'auteure, ces interférences seraient donc finalement un « signe de bonne santé de la démocratie » (Roche, 2010, p226).

Pour certains acteurs, la présence d'un dynamisme militant sur le plateau de Saclay sous-jacent ou actif a permis la mise à l'agenda des enjeux espaces NAF contrairement à d'autres territoires où la priorisation des enjeux de développement n'a pas du tout intégré ces éléments.

« Je voulais simplement dire qu'il y a la volonté du territoire mais aussi le territoire en lui-même. Où est ce qu'il est situé, l'évolution qu'il a connue, l'historique, il y

⁵⁰⁸ Entretien Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021

a ça aussi qui fait que chaque EPA ne veut pas avoir le même positionnement par rapport aux espaces NAF. Tout dépend du paysage, il y a plein de critères qui entrent en ligne de compte. »⁵⁰⁹

En effet, même s'ils ne prennent pas directement part aux négociations et aux échanges entre les aménageurs étatiques et les acteurs locaux, les militants participent aux jeux de pression et peuvent dans certains cas inciter les acteurs étatiques à engager des discussions avec d'autres acteurs locaux, dont le registre d'action moins dissident peut sembler plus rassurant. Les conflits et les acteurs militants et contestataires ne sont donc pas le signe d'un acte manqué de la coopération mais l'un de ses régulateurs. En constituant un élément de pression, ils permettent de favoriser la coopération entre d'autres acteurs. S'il est source de tensions et d'inquiétudes pour les aménageurs, le dynamisme militant est également identifié comme un élément catalyseur complémentaire qui permet de déclencher des formes de coopération auxquels ils ne semblent pourtant pas prendre part. Cette implication indirecte des contestations citoyennes militantes dans l'intégration des enjeux des espaces révèle finalement le rôle déterminant de la volonté politique. Sans elle, les enjeux des espaces NAF fera toujours l'objet d'une négociation inégale avec les enjeux des opérations d'intérêt national :

« Je pense qu'il faudrait surtout une volonté politique. C'est vraiment ça qui est important. C'est avant tout une volonté de savoir est-ce que cela va être une priorité de l'État ou pas, est-ce que l'on va nous demander dans nos missions à travers des circulaires de mettre un point l'accent là-dessus. (...) Mais cela va venir avant tout d'une volonté de décideurs de venir protéger ou non ces espaces. »⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Entretien Service Économie Agricole. Direction Départementale des territoires de l'Essonne. Février 2022.

⁵¹⁰ Entretien. Chargé d'étude en préservation du foncier Service Économie Agricole. Direction Départementale des territoires de l'Essonne. Février 2022.

CONCLUSION DU CHAPITRE 8

La configuration des acteurs du plateau de Saclay donne à voir un rapport oxymorique au sein de l'opération d'intérêt national entre les enjeux des projets des aménageurs d'État et ceux du maintien des espaces NAF, principalement défendus par des acteurs locaux. Sur ces sujets, les acteurs locaux du plateau révèlent souvent des connaissances plus fines que les aménageurs étatiques qui ont reçu la responsabilité récente de l'intégration des espaces NAF dans leurs projets. L'atterrissage des projets de l'opération d'intérêt national et leur adaptation aux spécificités du territoire seraient alors favorisés par la valorisation des savoirs des acteurs locaux. Les compléments qu'apportent les acteurs locaux sont pourtant reconnus et insérés de manière variable en fonction des projets. Cette question de la bonne échelle d'intervention rejoint le débat ancien sur l'influence de la proximité des acteurs dans l'efficacité de la gestion et la rivalité entre les savoirs locaux et l'expertise technique incarnée par des instances étatiques. L'aménagement des opérations d'intérêt national déploie, de son côté, un régime d'exception qui remet en cause le principe de subsidiarité et les systèmes de responsabilité des acteurs locaux. Finalement, l'intégration des espaces NAF dans les opérations d'intérêt national pose la question de la bonne échelle d'action pour assurer la reconnaissance de leurs enjeux, voire du croisement entre plusieurs échelles d'action. Le plateau de Saclay présente la particularité d'avoir développé une configuration inédite, propice à l'émergence de formes de coopération entre des acteurs qui n'ont pas l'habitude d'échanger. La réalisation des projets d'aménagement de l'opération d'intérêt national se trouve ainsi au cœur des négociations et de la combinaison des différentes logiques de fonctionnement des publics aménageurs, associatif, militant ou du monde agricole. Cette configuration appelle alors à briser la logique descendante du développement des projets étatiques pour assurer la concrétisation des enjeux des espaces NAF sur le terrain. Si l'intégration des enjeux des espaces NAF s'appuie sur l'impulsion et la légitimité donnée par la loi et les dispositions permises par de nouveaux instruments réglementaires, c'est ainsi l'interaction des jeux d'acteurs qui semble déterminante pour assurer sa défense face aux objectifs de l'aménagement étatique. Sur le plateau de Saclay, les dynamiques de co-construction et les habitudes qui se sont développées à l'occasion de programmes de subventions extérieurs semblent progressivement percoler à travers les structures de gouvernance de l'opération d'intérêt national. La création d'instances de gouvernance commune, la sollicitation et la mobilisation des différents profils dans les prises de décision ont pu influencer la manière dont les projets de l'opération d'intérêt national sont réfléchis. Ces jeux d'acteurs font néanmoins l'objet de négociations permanentes et fluctuantes au gré des jeux de pression. L'existence de mouvements militants et l'affirmation d'une volonté politique en faveur des fonctionnalités espaces NAF semblent donc tout aussi déterminantes que l'appui de l'animation territoriale et les phénomènes d'apprentissages des acteurs sur le terrain.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Le développement de l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay s'inscrit dans une complexification de la réglementation sur l'artificialisation des sols et une pression grandissante des acteurs en faveur de la protection des espaces NAF. Depuis le début du projet, les aménageurs du cluster Paris-Saclay ont ainsi été confrontés à une augmentation des exigences en matière d'intégration des espaces NAF, tout en conservant le maintien de leurs objectifs de développement. Dans un contexte où les conflits d'usage et les pressions des projets urbains se multiplient, la comptabilité de la cohabitation des différents espaces pose pourtant question. Les interactions sur le plateau de Saclay donnent à voir des équilibres mouvants et des rapports de force en continuelle recomposition qui invitent à s'interroger sur le réel statut des espaces NAF dans l'aménagement. Ces espaces NAF sont-ils intégrés au sein du projet ou, au contraire, est-ce le projet qui s'intègre dans les espaces NAF préexistants ?

Pour les enquêtés, les échanges entre les différents échelons et la mobilisation des savoirs des différents acteurs sont pourtant nécessaires pour permettre aux projets étatiques de s'adapter aux spécificités de leurs territoires d'accueil. Dans les faits, la priorisation des enjeux des projets étatiques sur de nombreux sujets laisse entrevoir le maintien d'un atterrissage qui priorise les enjeux des projets urbains. De fait, ce serait plus les espaces NAF qui seraient intégrés à posteriori dans le projet que le projet qui s'intégrerait en amont de manière respectueuse dans un territoire préexistant. L'analyse de la ZPNAF révèle que les espaces NAF se trouvent positionnés dans les interstices des projets mais la prise en considération réelle de leurs enjeux n'est pas toujours priorisée. Malgré la reconnaissance de leur légitimité, les espaces NAF sont ainsi souvent considérés comme des variables d'ajustement des projets d'opération d'intérêt national. L'intégration des espaces NAF dépend souvent moins des conditions de préservation de leurs fonctionnalités que des contraintes budgétaires, temporelles ou techniques. Le déplacement d'une zone de compensation déjà réalisée, l'absence d'intégration du potentiel agricole dans le choix des terres, sont des exemples qui attestent de la priorisation des objectifs de l'OIN. Même si les acteurs étatiques prennent des dispositions concernant les espaces NAF, la mise à l'agenda de leurs enjeux n'est pas toujours accompagnée des moyens techniques et financiers pour concrétiser l'atterrissage de ces ambitions sur le territoire. La concrétisation de leur intégration, et la manière dont cette intégration peut permettre le maintien des fonctionnalités des espaces NAF dans un territoire en développement, demeurent donc encore en suspens.

L'intégration des espaces NAF au projet étatique a pourtant donné lieu à des dynamiques d'interactions entre les acteurs locaux et étatiques qui ouvrent des pistes de réflexion pour renforcer la concrétisation des ambitions législative et réglementaire. Même si les structures de gouvernance et les attitudes de certains acteurs étatiques demeurent teintées par l'héritage de fonctionnements en silo, plusieurs expériences de coopération ouvrent des perspectives de projet plus favorable à la négociation du respect des fonctionnalités des espaces NAF. La coopération, entre les acteurs et le partage de leurs différents savoirs permet d'ajuster les projets de l'État et d'améliorer l'intégration des espaces NAF. La coopération avec les acteurs locaux serait nécessaire. L'enquête de terrain révèle que l'intégration des savoirs locaux au sein des projets est une mélodie jouée à plusieurs mains en quête d'harmonisation. Derrière ces compromis, montent des revendications qui modifient les forces en présence et participent à l'instauration de nouvelles habitudes de travail qui constituent, peut-être, les prémices d'un nouveau modèle d'aménagement plus tourné vers la co-construction.

Conclusion générale

Est-il trop tard ? Est-ce suffisant ? Ce travail de thèse laisse beaucoup d'analyses en suspens et de questions qui semblent sans réponse. Loin de faire l'autopsie d'un échec ou l'apologie d'avancées extraordinaires, la manière dont est repositionnée la place des espaces naturels, agricoles et forestiers dans l'aménagement des opérations d'intérêt national permet de dresser des pistes de réflexion en cours d'évolution.

Retours sur les hypothèses de recherche

La première hypothèse, selon laquelle la reconnaissance de nouveaux rôles aux espaces naturels, agricoles et forestiers remet en question la légitimité des grands projets d'artificialisation, n'est que partiellement confirmée par l'étude des différents terrains franciliens. L'assignation de nouveaux rôles aux espaces NAF et la valorisation des services écosystémiques, qu'ils peuvent rendre aux sociétés urbaines, modifient effectivement certains équilibres dans les arbitrages qui conduisent à l'artificialisation. La confrontation des légitimités entre l'intérêt général des espaces NAF et celui de l'artificialisation est certes renforcée par le contexte d'injonction à la sobriété foncière. Pour autant, dans les faits, la légitimité des projets d'artificialisation étatiques continue souvent de l'emporter sur celle relative à la préservation des espaces NAF. Ces derniers ne sont plus des éléments de contexte ignorés dans les démarches des aménageurs et donnent lieu à une réglementation de plus en plus dense qui complexifie l'aménagement. Cependant, cette complexification n'est que suspensive. Si les espaces NAF sont intégrés dans la prise de décision, ils le sont généralement comme des variables d'ajustement, donnant lieu à des négociations matérielles et à des compromis qui sont souvent insatisfaisants pour leurs gestionnaires. À grande échelle, en examinant des projets, certaines intentions d'artificialisation ont pu effectivement être stoppées au profit du maintien des espaces NAF préexistants. Mais ces arbitrages en faveur des espaces NAF sont souvent le fruit d'un rapport de forces qui est très contingent et influencé par l'organisation des acteurs en présence. Loin d'être issu d'un processus généralisé ou systémique de priorisation de la place des espaces NAF dans la planification, ces cas font figure d'exception.

La légitimité du maintien des espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national est davantage liée aux fonctions potentielles, qu'ils présentent pour répondre aux besoins des acteurs urbains, qu'à la reconnaissance des besoins de leurs fonctionnalités. L'intégration des espaces NAF est ainsi souvent sélective et réduite à des fonctions paysagères, récréatives ou pédagogiques. Les espaces NAF qui sont conservés deviennent alors des vitrines, qui assurent le caractère vertueux des projets et qui permettent aux aménageurs de remplir les nouvelles contraintes d'un cahier des charges de plus en plus lourd et couteux. Les espaces NAF sont donc insérés dans les projets, mais remettent très rarement en cause leurs intentions initiales d'aménagement qui demeurent plus légitimes.

L'intégration des enjeux des espaces NAF se déploie ainsi à des degrés variables en fonction des territoires, et cela au sein même d'un établissement public d'aménagement. Ces derniers présentent souvent des projets de valorisation, déployés a posteriori sur des rebus du développement, ou une réorientation en cours de route de leurs plans de développement. Les opérations d'intérêt national d'ancienne génération accusent donc actuellement un certain retard dans la prise en compte de ces

sujets et une déconnexion entre leurs objectifs initiaux et les nouvelles injonctions devant être intégrées au fil de leur programmation.

Ce constat amène également à nuancer l'affirmation de la seconde hypothèse de cette recherche, selon laquelle l'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers est un potentiel levier de renouvellement du paradigme d'aménagement. La reconnaissance des enjeux des espaces NAF, et surtout la reconnaissance de l'intérêt à prendre en compte ces enjeux, a profondément modifié le cadre de réflexion des acteurs de l'aménagement. Les missions des aménageurs sont ainsi de plus en plus tiraillées entre des injonctions contradictoires qui leur demandent à court terme de rendre des comptes sur l'atteinte des objectifs de développement, tout en assurant la durabilité de leur réalisation, à plus long terme. Ce tiraillement est d'autant plus marqué au sein des opérations d'intérêt national puisque les aménageurs sont confrontés à l'évolution continue de la législation qui encadre l'artificialisation, tout en demeurant les bras armés du gouvernement dans la conduite des projets de développement qui bénéficient souvent d'un régime exception.

En Île-de-France, il existe en effet un large éventail des procédures de prise en compte des espaces NAF au sein de l'aménagement. Celles-ci peuvent être spécifiques aux enjeux de la région métropolitaine (Schéma directeur régionale Ile-de-France, Périmètre régional d'intervention foncière d'Ile-de-France Nature, ZPNAF, etc.) ou faire écho aux politiques publiques nationale et européenne qui encadrent ces sujets (Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers des directions départementales des territoires, Autorité environnementale, SAFER, Programme LEADER, PPEANP, etc.). S'intéresser à la place des espaces NAF dans les grands projets d'aménagement étatiques a permis d'apprécier le fonctionnement des processus habituels de prise en compte de leurs enjeux mais aussi d'en identifier les limites et les voies d'amélioration. La prise en compte des espaces NAF par le biais des procédures traditionnelles est en effet souvent insuffisante dans le cadre des grands projets étatiques. Ces derniers peuvent plus facilement les contourner au titre de leur régime d'exception, qui autorise l'artificialisation au nom de l'intérêt général.

L'analyse des opérations d'intérêt national révèle également que l'intégration des enjeux des espaces NAF est souvent réduite à une approche foncière et comptable, un biais que l'on retrouve aussi dans les configurations plus classiques de l'urbanisme ordinaire. Cette approche est aujourd'hui de plus en plus critiquée comme une source potentielle de dysfonctionnement en occultant l'ensemble des autres facteurs de maintien des fonctionnalités. Elle est aussi l'objet de détournements qui permettent officiellement de compenser et de dédommager les atteintes apportées aux espaces NAF environnants alors même que les mesures ne sont pas toujours orientées vers le maintien de leurs fonctionnalités sur le territoire impacté. En témoignent les exemples de compensations écologiques délocalisées, l'enclavement des terres agricoles ou les pressions inévitables sur la biodiversité environnante.

L'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers a donc bien la capacité à renouveler les manières d'aménager les territoires mais, dans les faits, cette capacité demeure sous-employée. Le souci du maintien de leurs fonctionnalités engage en effet les acteurs dans une lecture plus fine des caractéristiques des territoires d'accueil et invite à adapter les projets à leurs spécificités pour favoriser la diversité des usages. L'évolution du cadre de réflexion des aménageurs et leurs manières

d'appréhender les espaces NAF ont effectivement modifié leurs pratiques. Mais cette modification se traduit davantage par une complexification dans la négociation de la poursuite de leurs intentions d'aménagement initiales que par une réinterrogation profonde des objectifs de ces aménagements. Si les actions concrètes restent embryonnaires et inégales, la recomposition des responsabilités des aménageurs et les pressions dont ils font l'objet ont néanmoins ouvert les discussions avec d'autres acteurs qui n'étaient pas autorisés à y prendre part auparavant (associations locales, gestionnaires des espaces NAF etc.). L'analyse des différents terrains a en effet révélé des configurations d'acteurs multiples et des croisements de plus en plus fréquents entre les institutions, la sphère civile et les aménageurs. L'implication de certains acteurs locaux ouvre les réflexions quant à l'élaboration de nouvelles stratégies et de pistes d'amélioration destinés aux aménageurs. Ces derniers sont favorables et peuvent apporter leur soutien quand ces initiatives leur apportent une plus-value et ne remettent pas en cause leurs projets. Ces collaborations opportunistes laissent néanmoins entrevoir le potentiel des coopérations entre les différents acteurs comme un levier de renouvellement du paradigme d'aménagement sur le long terme.

Ce potentiel amène à confirmer la troisième hypothèse de recherche, selon laquelle la recherche de nouvelles stratégies d'actions et l'intégration des espaces naturels, agricoles et forestiers est soumise à des conditions nécessaires pour soutenir leur concrétisation sur le terrain. Elle permet d'éclairer et de lier les analyses des différents terrains d'étude. Que retenir de l'ensemble de ces situations qui semblent décliner plus de configurations singulières que de rapprochements ? De prime abord, il semble exister autant de parcours d'intégration que de territoires d'études. Chaque opération d'intérêt national présente en effet des jeux d'acteurs spécifiques, qui mobilisent des instruments différents et s'adapte de manière variable aux évolutions du contexte réglementaire. Il est pourtant possible de distinguer une tendance commune de mise à l'agenda politique de la reconnaissance de la légitimité des enjeux des espaces NAF au sein de l'aménagement. Cette reconnaissance entraîne des arbitrages plus ou moins engagés qui influencent l'intégration des espaces NAF au sein des opérations d'intérêt national étudiées.

Le premier parcours révèle une stratégie minimaliste d'adaptation des acteurs à l'évolution de la réglementation. C'est le cas du territoire de Sénart où la question de l'intégration des enjeux des espaces NAF est intervenue à posteriori dans les projets d'aménagement et est rythmée par les objectifs des nouvelles lois contre l'artificialisation. Les échanges entre les acteurs sont ponctuels et limités malgré les tentatives d'interpellation de certaines associations.

Le second parcours est caractérisé par l'absence de coordination des initiatives et des acteurs au sein du territoire de l'opération d'intérêt national au profit d'expériences isolées et dispersées. C'est le cas pour l'opération d'intérêt national du Val d'Europe. L'intégration des espaces NAF s'est également posée à posteriori des projets d'aménagements et ne fait pas l'objet d'une gouvernance partagée entre les acteurs. Ces derniers lancent néanmoins des initiatives à l'image du plan stratégique et opérationnel de l'EPA France ou du projet agricole de la commune de Bailly-Romainvilliers.

Le troisième parcours donne à voir une gestion plus structurée des enjeux des espaces NAF mais qui est autonome vis-à-vis des aménageurs de l'opération étatique. C'est notamment le cas pour le territoire du Val de Bussy, où les enjeux des espaces NAF se sont posés en amont du projet étatique en lien avec des actions militantes et des élus locaux impliqués. L'intégration des enjeux des espaces

NAF fait l'objet d'une gouvernance largement portée par l'agglomération et le PPEANP mais celle-ci intervient en dehors du périmètre de l'opération d'intérêt national.

Le dernier parcours est plus engagé. Il est caractérisé par une gestion des enjeux des espaces NAF intégrée au sein de l'opération d'intérêt national et structurée par des coopérations entre différents acteurs. C'est le cas du Plateau de Saclay où l'EPA Paris-Saclay est responsable devant la loi de la préservation des espaces NAF du territoire de l'opération d'intérêt national. La ZPNAF est un outil de protection qui est intégré au sein de l'OIN et qui est le fruit de revendications des associations et militants qui ont été exprimées en amont du projet d'aménagement.

L'intégration des enjeux des espaces NAF et la nature de cette intégration reste néanmoins dépendantes de conditions qui doivent être réunies pour rendre effectives les solutions proposées – obtention d'un budget de financement ou de fonctionnement, personnel dédié – ou pour assurer le soutien politique qui valide leur mise en place – évolution du cadre législatif, pression citoyenne. La seule création d'outils de gestion dédiés ne suffit pas à intégrer les espaces NAF à l'aménagement. L'étude des terrains a révélé que les acteurs ne s'en saisissent pas forcément et l'évolution législative n'induit pas toujours son application sur le terrain. La médiatisation croissante des enjeux des espaces NAF contraste finalement avec l'inertie locale de certains projets. L'analyse des retours d'expériences montre par ailleurs que l'instabilité réglementaire et législative est souvent source de désordre, de dissonance et d'inconfort pour les acteurs qui ne sont pas accompagnés sur l'évolution de leurs missions. La concrétisation sur le terrain de cette dynamique semble finalement influencée par le croisement de différents facteurs : la dynamique globale du projet, le contexte réglementaire, la mise en place d'outils de gestion des espaces NAF, la coopération entre des acteurs et la présence d'actions militantes.

Des facteurs clefs : dynamique du projet, contexte réglementaire, outils de gestion dédiés, coopération et actions militantes

La dynamique des projets influence la marge de négociation en faveur du maintien des fonctionnalités des espaces NAF. Dans le cadre des opérations d'intérêt national du Val de Bussy et du Val d'Europe, le dynamisme des projets urbains est par exemple soutenu et le développement des activités et de l'habitat légitimé par l'attractivité du territoire. Cette dynamique de développement fait ainsi l'objet d'un relatif consensus, à l'exception de la zone frontalière à la vallée de la Gondoire. Pour l'opération de Sénart, le projet n'est pas soutenu par l'État de la même façon et le territoire ne connaît pas le même dynamisme. L'orientation récente vers le développement de l'activité logistique et les projets d'extension des zones d'habitat ne suffisent pas à développer une attractivité comparable et les charges foncières sont plus basses. Ce développement tardif et le manque de dynamisme sont des arguments qui donnent du poids aux revendications des acteurs gestionnaires des espaces NAF. Alors qu'à Val d'Europe, l'influence de Disney laisse peu de marge de manœuvre, à Sénart, les acteurs locaux et les instances comme la chambre d'agriculture ou les services de la préfecture peuvent davantage peser dans les négociations. L'intérêt général des projets est plus facilement mis en balance avec celui de la préservation des espaces NAF quand la rentabilité de l'artificialisation est fragilisée. La trajectoire du territoire du plateau de Saclay révèle un entre-deux intéressant car le maintien des espaces NAF est valorisé comme un élément qui participe au récit

territorial sur le caractère innovant du projet. La mise à l'agenda des enjeux des espaces NAF au sein de ce territoire particulièrement dynamique invite ainsi à croiser d'autres facteurs.

L'évolution de la législation est à l'origine de nouvelles injonctions réglementaires pour les aménageurs. Les analyses ont notamment montré que l'apparition de nouveaux objectifs entre souvent en dissonance avec le maintien du développement des opérations d'intérêt national, ce qui crée de la confusion et de l'inconfort pour les techniciens qui sont chargés de la mettre en œuvre. La législation demeure l'argument d'autorité principal pour les aménageurs publics, qui s'affirment garants de la loi. Elle est donc essentielle pour modifier les rapports de négociation et pour initier des changements de pratiques. La législation à elle seule ne peut pas tout, mais l'établissement d'objectifs communs, même quand ces derniers sont flous, cadre les orientations d'actions et inverse des rapports de légitimité. L'engagement politique demeure le moteur de lancement des démarches d'institutionnalisation des processus de gestion des enjeux d'intégration des espaces NAF. Elle fonctionne comme le creuset et le cadre d'action commun nécessaire pour mettre à l'agenda les enjeux de ces espaces longtemps délaissés. La concrétisation de ces ambitions sera toujours confrontée aux difficultés d'application, aux failles juridiques et au manque de moyens. L'évolution de la législation est en effet lente et les négociations qui jalonnent sa construction prennent du temps et donc du retard sur les objectifs qu'elles sont supposées atteindre. Dans le cadre des opérations d'intérêt national, la mise en place des mesures sur le terrain arrive souvent trop tard pour certains espaces, juste à temps pour d'autres. Le mouvement à l'échelle nationale et internationale impulse une dynamique mais les réalisations concrètes sont souvent biaisées par une interprétation de la loi qui avantage le développement urbain ou s'accommode d'obligations en les appliquant d'une façon qui est parfois contraire à l'objectif qu'elles sont supposées défendre.

Les instruments constituent les rouages d'une mécanique technique qui permet d'aider les acteurs à appliquer la législation. L'analyse a révélé un large éventail d'outils plus ou moins efficaces en contexte d'opération d'intérêt national et surtout, plus ou moins mobilisées par les acteurs. L'apparition de nouveaux outils réglementaires constitue une opportunité pour certains territoires. Au Val de Bussy, l'agglomération de Marne-et-Gondoire fait figure de précurseur et a développé une stratégie de mise en place d'instruments comme le classement de la vallée ou le PPEANP pour faire rempart contre le régime d'exception de l'opération d'intérêt national. Pour d'autres opérations d'intérêt national, la mobilisation des instruments est moins développée et les initiatives sont le fruit de négociations en coulisse ou d'engagements tacites. Même pour les outils qui sont le plus adaptés aux enjeux des opérations d'intérêt national, à l'image de la ZPNAF, des imperfections demeurent et des pistes d'améliorations sont identifiées. La force de ces outils repose moins sur leur structure ou leur budget, souvent inexistant, que sur l'engagement de certains acteurs qui effectuent une veille vis-à-vis de son respect et de son application. Ces outils ont le mérite d'inverser des rapports de forces hiérarchiques, de proposer une organisation de la gouvernance plus horizontale qui ouvre la porte à des potentielles collaborations avec les acteurs locaux ou gestionnaires des espaces NAF.

Les jeux d'acteurs constituent le pivot de l'articulation de l'ensemble des autres facteurs. C'est certainement le facteur qui a connu le plus d'avancées depuis la mise en place des opérations d'intérêt national mais sur lequel la marge de progression demeure élevée. Les interactions entre les acteurs sont en effet l'huile qui fait tourner les rouages et le carburant qui permet d'alimenter le moteur des dispositifs mis en place. Elles héritent d'une défiance et des fonctionnements en silo qui manquent

de transversalité et de transparence entre les différents acteurs. La qualité du dialogue et l'influence des échanges avec les acteurs locaux sur les prises de décisions finales varient en fonction des cas de figure. Les projets très opérationnels de soutien aux espaces NAF sont souvent affinés à l'aide des acteurs locaux mais ne constituent pas une généralité. Certaines réductions d'emprises et réorientations ont ainsi pu être obtenues au sein de plusieurs zones d'aménagement concerté, quand d'autres décisions demeurent sourdes aux interpellations.

La vitalité de ces dialogues influence la trajectoire d'intégration des espaces NAF dans les différents terrains. Au Val de Bussy, les acteurs interviennent dans leurs prérogatives sur leurs territoires respectifs, sans pour autant initier de projet de coopération commune. Le PPEANP limite ainsi l'artificialisation et met à l'agenda le maintien des fonctionnalités des espaces NAF mais sans parvenir à intégrer le territoire de l'opération d'intérêt national. À Sénart, le territoire hérite d'un manque de considération des acteurs gestionnaires des espaces NAF et de relations conflictuelles entre les acteurs. L'évolution législative entraîne la multiplication de points de blocages qui permettent aujourd'hui de faire remonter certains sujets, mais qui sont confrontés à la défiance existant entre les acteurs. Les aménageurs sont rattrapés par la législation, mais le climat n'est pas propice aux dynamiques de co-construction ce qui conduit le plus souvent les acteurs à réfléchir de manière isolée à leurs problèmes et à rester confrontés à leurs impasses. Au Val d'Europe, les échanges entre les acteurs commencent à amorcer des projets de collaborations en fonction de la rencontre de leurs intérêts. Ces projets ne sont pas insérés dans une dynamique collective et pâtitent souvent d'un manque de partage d'expériences et de connaissances des caractéristiques des territoires.

C'est pourtant le croisement des faisceaux de contraintes multiples qui permet souvent de désamorcer l'exacerbation des sentiments de légitimité et de poser à plat les tensions qui cristallisent des ressentiments et rendent difficile le traitement de sujets crispants. L'exemple des dynamiques de coopération engagées entre certains acteurs du plateau de Saclay révèle qu'il est souvent difficile de trouver un consensus. Ce qui est présenté comme une avancée pour les uns, est perçu comme un moindre effort ou un gage de mauvaise foi pour d'autres. Dans leurs débuts, les dynamiques de coopération sur le long terme prennent souvent la forme de courtes collaborations opportunistes. Ce sont pourtant ces échanges qui permettent d'avancer, même quand ils semblent infructueux. Les véritables avancées sont en effet souvent silencieuses, les phénomènes d'apprentissage et les liens de confiance se construisent sur le temps long, dans les coulisses. Les frictions et les expérimentations portées dans les territoires à des degrés variables remettent en cause les présupposés très ancrés et ouvrent des potentialités d'intégration des enjeux des espaces NAF dans l'aménagement. Peut-être que le processus ne gagnera pas suffisamment de maturité pour concrétiser l'émergence d'un nouvel aménagement coopératif dans les territoires des opérations d'intérêt national. Les expérimentations à l'œuvre amorcent néanmoins les prémices de potentiels changements de pratiques et de réflexions partagées.

L'analyse des jeux d'acteurs révèle souvent une vision binaire qui différencie ceux qui sont intégrés aux négociations et ceux qui en sont exclus ou s'en excluent pour avoir recours à un répertoire d'action plus subversif. L'analyse des terrains a pourtant révélé l'entremêlement des formes d'actions collectives. Alors que les conflits et les actions militantes sont souvent présentés comme une force contraire, opposée à la coopération et symptomatique d'un mauvais état des interactions entre les

acteurs, ils constituent en réalité un contre-pouvoir qui sert de tremplin à l'initiation de dynamiques de coopération. Qu'il s'agisse de manifestations ouvertes ou d'un spectre de menace plus diffus, l'existence d'un potentiel contestataire et les formes de revendication que portent les militants catalysent les discussions entre les autres acteurs. Ils constituent également un rempart quand les réflexes des acteurs étatiques conduisent au repli sur les prérogatives et le maintien des régimes d'exception pour couper court aux négociations.

Bilan et prolongements

Le bilan de cette thèse n'est donc pas à trouver dans l'énumération des échecs et des avancées qui varient en fonction des terrains. Il invite à envisager l'ensemble des facteurs qui orientent des trajectoires et qui soulèvent les points d'achoppement et des marges de progression. L'articulation des différents facteurs révèle notamment le caractère essentiel de l'implication des acteurs. Ce sont eux, avec la diversité de leurs savoirs et de leurs répertoires de valeurs qui permettent de créer des contradictions fructueuses et qui interrogent les différents aspects de l'intégration des espaces NAF dans l'aménagement du territoire. La montée en compétences des techniciens et les phénomènes d'apprentissage des acteurs créent des formes d'intelligence collective qui permettent d'interpeller les volontés politiques. Les coopérations entre les acteurs locaux et les aménageurs font vivre des dispositifs qui, à eux seuls, ne sont qu'une coquille vide sans l'écho des discussions et des échanges entre les acteurs qui les animent. Des travaux récents explorent ainsi de plus en plus le rôle des initiatives locales et leur influence sur les politiques publiques (Gallez, Coutard, 2023). Le bénéfice des initiatives déployées au sein des territoires étudiés et leur capacité à élaborer de nouvelles pratiques demeurent néanmoins perturbés par l'instabilité des objectifs et des règles de l'aménagement du territoire sur lesquels elles s'appuient.

Nous sommes à un tournant où rien ne semble complètement perdu mais où tout reste à faire. Les démarches facilitatrices doivent encore faire l'objet d'approfondissement et une meilleure connaissance des fonctionnalités des espaces NAF semble incontournable pour améliorer leur intégration. Pour certains acteurs et certains espaces, le passé ne pourra pas être effacé mais le présent peut être réfléchi et questionné sur la base de nouveaux objectifs pour orienter l'aménagement futur. Il est donc encore trop tôt pour conclure à la mise en place d'un modèle ou d'un changement complet de paradigme d'aménagement. Un processus de questionnement des priorités semble néanmoins lentement s'amorcer sur les territoires. Ce processus aboutira-t-il à temps ? La ritualisation des processus visibles dans certaines opérations d'intérêt national mais encore embryonnaires ou en phase d'expérimentation sera peut-être davantage considérée à l'avenir comme un préambule incontournable de l'aménagement.

On l'espère.

Bibliographie

- Acensio, Lucie, et Lionel Bretin. 2021. « Le foncier en question : décrypter le ZAN. Éléments de compréhension et pistes de réflexions ». Agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine. Bordeaux. https://www.aurba.org/wp-content/uploads/2021/11/aurba_2021_decrypter-_ZAN.pdf.
- ADEME, Sophie Ménard, Théo Mouton, David Magnier, Thomas Cormier, et Jean Benet. 2021. « État de l'art analytique et contextualisé - Objectif zéro artificialisation nette + (ZAN) et contribution de l'ADEME : état de l'art, ressources et plan d'actions ».
- ADEME. 2023. Les déchets inertes – Ademe. <https://expertises.ademe.fr/economie-circulaire/dechets/quoi-parle-t/types-dechets/dechets-inertes>
- Agreste. 2021. « Recensement agricoles 2020- 1ers résultats ». Études Île-de-France 1. Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/RA2020_Etude_1ers_resultats_IDF_202112_cle85a54e.pdf.
- Alduy, Jean-Paul. 1979. « Les villes nouvelles de la région parisienne. Du projet politique à la réalisation. 1963-1977 ». *Les Annales de la Recherche Urbaine* 2 (1): 3-78. <https://doi.org/10.3406/aru.1979.2074>.
- Aragau, Claire, et Monique Toubanc. 2020. « La lisière : Un outil de la fabrique agriurbaine. Lecture francilienne ». *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, 44-45. <https://doi.org/10.4000/tem.6334>
- Aragau, Claire. 2013. « L'agriculture et le projet urbain : exemples d'aménagements fonciers en Plaine de Versailles ». *Bulletin de l'association de géographes français. Géographies* 90 (90-3): 356-74. <https://doi.org/10.4000/bagf.2255>.
- Arnould, Paul, et Éric Glon. 2006. « Wilderness, usages et perceptions de la nature en Amérique du Nord. » *Annales de géographie* n° 649 (3): 227-38.
- Arnould, Paul, Yves-François Le Lay, Clément Dodane, et Inès Méliani. 2011. « La nature en ville : l'improbable biodiversité ». *Géographie, économie, société* 13 (1): 45-68.
- Arnould, Paul. 2020. « Nouvelles forêts, vieilles forêts, forêts de l'entre-deux, (XIXe et XXe siècles) : rationalité économique et fertilité symbolique ». In *Les forêts d'Occident : Du Moyen Âge à nos jours*, éditée par André Corvol, 253-77. Flaran. Toulouse: Presses universitaires du Midi. <http://books.openedition.org/pumi/24986>.
- Arnstein, S. 1969. « A Ladder of Citizen Participation ». *Démocratie & participation - Groupement d'Intérêt Scientifique*, 35/4, p216-224.
- Ascher, François. 1995. *Metapolis ou l'avenir des villes*. Odile Jacob. https://www.odilejacob.fr/catalogue/art-et-litterature/metapolis_9782738103178.php.
- . 2005. *La société hypermoderne ou Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*. L'Aube/essai.
- Autorité Environnementale. 2012. « Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le défrichement de la première phase du projet « Villages Nature » à Bailly Romainvilliers et Villeneuve-le-Comte (Seine-et-Marne) ». n°Ae: 2012-14. CGEDD. https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/008247-01_avis-delibere_ae_cle1924e8.pdf.
- Bacqué, Marie-Hélène, et Yves Sintomer. 2011. *La démocratie participative*. La Découverte. <https://www.cairn.info/la-democratie-participative--9782707157201.htm>
- Bacqué, Marie-Hélène, Yves Sintomer, et Henri Rey 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*. La Découverte. <https://www.cairn.info/gestion-de-proximite-et-democratie-participative--9782707143068.htm>
- Badie, Bertrand, et Pierre Birnbaum. 1982. *Sociologie de l'État*. Grasset.
- Ballu, Jean-Marie. 2009. « Pour mobiliser la ressource de la forêt française. Résumé du rapport du Groupe de travail sur l'insuffisante exploitation de la forêt française ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 53 (1) : 35-42. <https://doi.org/10.3917/re.053.0035>.
- Banzo, Mayté. 2009. « L'espace ouvert pour une nouvelle urbanité ». Thèse de géographie, Bordeaux: Université Michel de Montaigne - Bordeaux III.
- . 2015. « L'espace ouvert pour recomposer avec la matérialité de l'espace urbain ». *Articulo - Journal of Urban Research*, n°6. <https://doi.org/10.4000/articulo.2708>.
- Barbier, Rémi 2005. Quand le public prend ses distances avec la participation. *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 13(3), 258-265.

- Barles, Sabine, et M Knoll. 2019. « Long-term transitions, urban imprint and the construction of hinterlands » in *Urbanizing Nature. Actors and agency (dis)connecting cities and nature since 1500*. Routledge, édité par Tom Soens, Dieter Schott, Michael Tokya-Seid et Bert De Munch : p29-49.
- Barles, Sabine. 2012. Une avant-garde en matière d'écologie urbaine. In *Marne-la-Vallée. De la ville nouvelle, à la ville durable*, édité par Clément Orillard et Antoine Picon. Gallimard.
- Barles, Sabine. 2014. « L'écologie territoriale et les enjeux de la dématérialisation des sociétés : l'apport de l'analyse des flux de matières ». *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*. 5, n°1 (février). <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10090>.
- Baron, Catherine, Olivier Petit, et Bruno Romagny. 2011. 1. Le courant des « Common-Pool Resources », un bilan critique. In *Pouvoirs, sociétés et nature au sud de la Méditerranée*. Editions Karthala, direction Tarik Dahou, Mohamed Elloumi, François Molle, Maher Gassab et Bruno Romagny. <https://www.cairn.info/pouvoirs-societes-et-nature-au-sud--9782811105648-page-27.htm>.
- Barreiro, Sandrine. 2015. « Le SDRIF : du juste usage “du droit dur” et “du droit souple” ». *Cahiers du GRIDAUH* 29 (2): 19-24. <https://doi.org/10.3917/cdg.029.0019>.
- Bastié, Jean. 1971. « Paris et l'Ile-de-France au temps d'une industrialisation et d'une urbanisation accélérées (1881-1920) ». In *Histoire de l'Ile-de-France et de Paris*, édité par Michel Mollat. Privat.
- Beau, Remi. *Éthique de la nature ordinaire. Recherches philosophiques dans les champs, les friches et les jardins*, Sorbonne (Editions de la), coll.« Philosophies pratiques », 2017.
- Béchet, Béatrice, Yves Le Bissonais, Anne Ruas, et Bertrand Schmitt. 2019. *Sols artificialisés. Déterminants, Impacts et leviers d'action*. Editions Quae.
- Béhar, Daniel, et Philippe Estebe. 1999. « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? » Les annales de la recherche urbaine. <https://www.acadie-cooperative.org/publications/txt107.pdf>.
- Béhar, Daniel, Philippe Estebe, et Sophie Gonnard. 2002. « Les Villes nouvelles en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu ». Programme Histoire et Evaluation des villes nouvelles. Acadie.
- Beisson, Georges, et Colette Guétienne. 2018. « Le patrimoine aéronautique autour de Toussus-le-Noble ». In *Situ. Revue des patrimoines*, n°35 (août). <https://doi.org/10.4000/insitu.16368>.
- Bergandi, Donato, et Patrick Blandin. 2012. « De la protection de la nature au développement durable : Genèse d'un oxymore éthique et politique ». *Revue d'histoire des sciences*. 65 (1): 103-42.
- Bergounioux, Pierre, Hervé Brédif, Luce Lebart, Elizabeth Trimach et Jacques de Givry. 2013. *Plateau de Saclay, racines d'avenir*. JDG Publications.
- Berlan, Aurélien. 2016. « Entre contestation et cogestion, les luttes territoriales face à l'État. Le cas de la lutte contre le barrage du Testet à Sivens ». *Écologie & politique* 53 (2): 105-28. <https://doi.org/10.3917/ecopo1.053.0105>.
- Berstein, Serge, Pierre Birnbaum, Jean-Pierre Rioux, et Pierre Birnbaum. 2008. « 18. D'hier à aujourd'hui : la remise en question de l'État fort ? » In *De Gaulle et les élites*, 316-25. La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.rioux.2008.01.0316>.
- Berton, Fabienne. 2006. Le lien compétence-individu, une relation ni directe, ni immédiate. Journée d'études du CNAM.
- Beuret, Jean-Eudes. 2012. Mieux définir la concertation : Du pourquoi au comment. *Négociations*, n° 17(1), 81-86.
- Beuret, Jean-Eudes, et Anne Cadoret. 2011. Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux. ADEME. hal-00907276
- Beuret, Jean-Eudes, Stéphane Pennanguer, et Fanny Tartarin. 2006. D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire. *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 14(1), 30-42.
- Bigard, Charlotte, Baptiste Regnery, Sylvain Pioch, et John D. Thompson. 2018. « De la théorie à la pratique de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) : éviter ou légitimer la perte de biodiversité ? » *Développement durable et territoires* :9, n°1. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.12032>.
- Bigard, Charlotte. 2018. « Éviter-Réduire-Compenser : D'un idéal conceptuel aux défis de mise en œuvre Une analyse pluridisciplinaire et multi-échelle ». Thèse en Ecologie des communautés. Université de Montpellier.
- Blanc, Nathalie, et Frédéric Barbe. 2018. « Des formes environnementales en aménagement urbain : d'une perspective théorique aux études de cas ». *Crossways Journal*, n°2: p.1-13.
- Blanchemanche, Sandrine, Catherine Laurent, Marie-Françoise Mouriaux, et Elsa Peskine. 2000. « Multifonctionnalité de l'agriculture et statuts d'activité ». *Économie rurale* 260 (1): 41-51. <https://doi.org/10.3406/ecoru.2000.1109>.

- Blatrix, Cécile. 2007. Introduction. Scènes, coulisses et interstices du débat public. In *Le débat public*: Une expérience française de démocratie participative, édité par Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Heriard Dubreuil, Rémi Lefebvre. La Découverte : 149-154. <https://www.cairn.info/le-debat-public-une-experience-francaise--9782707153418-page-149.htm>
- Blondiaux, Loïc. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Seuil.
- Bognon, Sabine, et Pauline Marty. 2015. « La question alimentaire dans l'action publique locale. Analyse croisée des trajectoires municipales de Paris et de Brive-la-Gaillarde ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n°15 (2). <https://doi.org/10.4000/vertigo.16401>.
- Bollache, L. 2022. Mobilisations écologistes dans (et contre) le Grand Paris. Une ethnographie des collectifs en lutte à Gonesse, Romainville et la Courneuve. Thèse en sociologie, Paris 1. <https://www.theses.fr/s196646>
- Bonnamour, Jacqueline. 1997. « La géographie rurale pendant le dernier quart de siècle ». *Ruralia. Sciences sociales et mondes ruraux contemporains*, n°1. <https://journals.openedition.org/ruralia/5#bodyftn9>.
- Borraz, Olivier, et Émilien Ruiz. 2020. « Saisir l'État par son administration pour une sociologie des rouages de l'action publique ». *Revue française de science politique*. 70 (1): 7-20. <https://doi.org/10.3917/rfsp.701.0007>.
- Boulier, Joël, et Laurent Simon. 2010. « Les forêts au secours de la planète : quel potentiel de stockage du carbone ? » *L'Espace géographique*. 39 (4): 309-24. <https://doi.org/10.3917/eg.394.0309>.
- Bouraoui, Mouez. 1999. « L'invention paysagiste du plateau de Saclay De la création des rigoles au plan d'actions paysagères », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, , n°36: 69-75.
- Bourdeau-Lepage, Lise. 2019. « De l'intérêt pour la nature en ville ». *Revue d'Economie Régionale Urbaine* (5): 893-911.
- Bourillon, Florence. 2002. « Des relectures d'Hausmann ». *Histoire urbaine* 5 (1): 189-99. <https://doi.org/10.3917/rhu.005.0189>.
- Bourque, Alain. 2000. « Les changements climatiques et leurs impacts ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 1(2). <https://doi.org/10.4000/vertigo.4042>.
- Boutefeu, Benoît. 2005. « L'aménagement forestier en France : à la recherche d'une gestion durable à travers l'histoire ». *VertigO*, 6 (2). <https://doi.org/10.4000/vertigo.4446>.
- . 2009. « Le massif forestier, objet de mise en scène ». *Revue Géographique de l'Est* 49 (2-3). <https://doi.org/10.4000/rge.1882>.
- Bowie, Karen. 2005. « Expertise et aménagement en Région parisienne au XIXe siècle. Les enquêtes sur les projets pour une ligne Paris-Meaux, 1838-1841 ». *Histoire urbaine* 14 (3): 99-122. <https://doi.org/10.3917/rhu.014.0099>.
- Brand, Caroline, et Serge Bonnefoy. 2011. « L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? » *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 11 (2). <https://doi.org/10.4000/vertigo.11199>.
- Brédif, Hervé, et Vincent Pupin. 2012a. « Réévaluer la place de l'agriculture à l'heure du Grand Paris ». *Annales de géographie* 683 (1): 43-65. <https://doi.org/10.3917/ag.683.0043>.
- Brédif, Hervé. 2009. « Quel projet d'intérêt national pour le plateau de Saclay ? » *L'espace géographique*. Vol. 38 (3): 251-66.
- Brissy, Yves. 1974. *Les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales*. Berger-Levrault. L'administration nouvelle.
- Brochot, Aline. 2017. « Vingt-cinq ans après, la question toujours posée de la légitimité des politiques publiques de protection des espaces ». In *Ruralité, Nature et environnement*, dirigé par Philippe Hamman. Érès : 133-148.. <https://www.cairn.info/ruralite-nature-et-environnement--9782749253923-page-133.htm>.
- Bujadoux, Jean-Félix de. 2020. *Les réformes territoriales*. Presses Universitaires de France. <https://www.cairn.info/les-reformes-territoriales--9782715403291-p-66.htm>.
- Buscatto, Marie. 2006. « Introduction : Quand la qualification fait débat(s) ». *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, 96. <https://doi.org/10.4000/formationemploi.2496>
- Bussy-Saint-Georges. 2019. Règlement Plan Local d'urbanisme Zone AUA. Mairie de Bussy-Saint-Georges. <https://www.bussysaintgeorges.fr/wp-content/uploads/2022/11/ZONE-AUA.pdf>
- « California Natural & Working Lands Inventory | California Air Resources Board ». Consulté le 3 février 2023. <https://ww2.arb.ca.gov/nwl-inventory>.

- Callon, M. (1986), « La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, Vol. 36, p. 169-207 [ou Callon, M. (1986), « Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen, » in *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?* J. Law (ed.), Routledge and Kegan Paul, London, p. 196-223].
- Car, Jean-Christophe, Aurélia Lelarge, Alexandre Mangiavillano, Marie-Laure Dussart, et Patricia Rrapi. 2008. « Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Février-septembre 2007 ». *Revue française de droit constitutionnel* 73 (1): 89-144. <https://doi.org/10.3917/rfdc.073.0089>.
- Carroué, Laurent. 2017. « Paris-Saclay, une Silicon Valley à la française ? » Actualité. *Géocfluences*. École normale supérieure de Lyon. ISSN : 2492-7775. Mars 2017. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/la-france-des-territoires-en-mutation/articles-scientifiques/paris-saclay>.
- Cars, Jean des, et Pierre Pinon. 1991. *Paris-Haussmann : Le pari d'haussmann*. 5e édition. Paris : Editions Picard/Pavillon de l' Arsenal.
- CCI Business Grand Paris. 2022. Magny-le-Hongre : Consultation pour une maîtrise d'œuvre urbaine pour la ZAC du Courtalin | Logement. <https://grandparis.ccibusiness.fr/logement/magny-le-hongre-consultation-pour-une-maitrise-doeuvre-urbaine-pour-la-zac-du-courtalin>
- Chabard, Pierre. 2012. « Val d'Europe : de la ville nouvelle au nouvel urbanisme ». In *De la ville nouvelle à la ville durable ; Marne-la-Vallée* édition par, Clément Orillard, Antoine Picon. Gallimard. <https://www.librairie-gallimard.com/livre/9782863642740-de-la-ville-nouvelle-a-la-ville-durable-marne-la-vallee-clement-orillard-antoine-picon/>.
- Chapeau de Paille. (2023). Qui sommes-nous ? Chapeau de Paille. <https://www.chapeaudepaille.fr/presentation-cueillettes-chapeau-de-paille.html>
- Chapuisat, Louis-Jérôme. « Utilité publique ». In . *Encyclopædia Universalis*. Consulté le 26 novembre 2019. <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/utilite-publique/>.
- Chardeaux, Marie-Alice. 2006. « Les choses communes ». Thèse en droit privé. Paris 1 Panthéon Sorbonne. <https://www.lgdj.fr/les-choses-communes-9782275030500.html>.
- Charmes, Eric. 2020. « Postface. De la confrontation aux transactions. Les mutations des relations entre villes et campagnes ». In *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*, direction Coline Perrin, Brigitte Nougarèdes. Cardère, 333-45. <http://journals.openedition.org/lectures/44d782>.
- Charvet, Marie. 2015. *Les fortifications de Paris : De l'hygiénisme à l'urbanisme, 1880-1919*. Presses universitaires de Rennes, 225-78. <http://books.openedition.org/pur/17327>.
- Chatillon, Renaud Abord de. 2009. « Introduction. La forêt française : état des lieux ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 53 (1): 8-10. <https://doi.org/10.3917/re.053.0008>.
- Claude, Viviane. 2005. « Les équipes d'aménagement des villes nouvelles. Avatars d'une expérience collective nationale ». *Les Annales de la Recherche Urbaine* 98 (1): 15-24. <https://doi.org/10.3406/aru.2005.2593>.
- Claval, Paul. 2021. « Histoire de la géographie de l'Antiquité à nos jours ». In *À quoi sert la géographie ?*, dirigé par Perrine Michon et Jean-Robert Pitte. Presses Universitaires de France : 29-46 <https://doi.org/10.3917/puf.pitte.2021.01.0029>.
- Clergeau, Philippe. 2008. « Préserver la nature dans la ville ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 52 (4): 55-59. <https://doi.org/10.3917/re.052.0055>.
- Cocquière, Alexandra, et Nicolas Cornet. 2021. « La pleine terre : nécessité d'une définition partagée dans les PLU - Note rapide n°884 Environnement ». Institut Paris Région. <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/la-pleine-terre-necessite-dune-definition-partagee-dans-les-plu/>.
- Cocquière, Alexandra. 2013. « Les établissements publics d'aménagement ». Thèse de doctorat en droit public. Versailles-St Quentin en Yvelines. <http://www.theses.fr/2013VERS001S>.
- Cohen, Jeanine, Marie-Claude Guerrini, Nicole Mathieu, Marie-Claire Robic, Michèle Petit, et Françoise Plet. 1991. « Chapitre 19 - L'iconographie dans l'aménagement du territoire : changer la donne et/ou donner le change ? » In *L'État et les stratégies du territoire*, dirigé par Hervé Théry. CNRS Éditions, 197-207. <https://doi.org/10.3917/cnrs.thery.1991.01.0197>.
- Conseil d'État. 1998. « L'utilité publique aujourd'hui ». <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes/1-utilite-publique-aujourd-hui>.
- Conseil d'État. 1999. « L'intérêt général. Rapport Public 1999. Jurisprudence et avis de 1998. » La Documentation française.

- Coriat, Benjamin. 2015. *Le retour des communs. Les liens qui libèrent.* http://www.editionslesliensquilibrent.fr/livre-Le_retour_des_communs-9791020902726-1-1-0-1.html.
- Costantino, Rémi. 2014. « L'État urbaniste à l'heure de la décentralisation. Regard d'un responsable de l'administration centrale ». *Cahiers du GRIDAUH* 26 (3): 61-68. <https://doi.org/10.3917/cdg.026.0061>.
- Coudroy de Lille, Laurent. 2012. « L'invention du Val-de-Bussy ». In *De la ville nouvelle à la ville durable. Marne-la-Vallée*, édité par Clément Orillard et Antoine Picon. Gallimard.
- Cour des comptes. 2017. « La Société du Grand Paris. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. » Cours des Comptes.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 1977. *L'Acteur et le système. Les Contraintes de l'action collective.* Seuil.
- d'Aboville, Gwenaëlle. 2012. « Concevoir l'espace public avec les habitants : La concertation comme gage de « délicatesse urbaine » ». *Métropolitiques*. <https://metropolitiques.eu/Concevoir-l-espace-public-avec-les.html>
- Dardot, Pierre, et Christian Laval. 2015. *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle* La Découverte. <https://www.cairn.info/commun--9782707186737.htm>.
- Darly, Segolene, et Andre Torre. 2010. « Comprendre la dynamique des espaces ouverts agricoles franciliens par un diagnostic des conflits d'usages qui les traversent ». In *La dimension culturelle du développement*, dirigé par Abdoul Hameth Ba et Jean-Louis Zentelin. L'Harmattan.
- Darly, Ségolène. 2009. « Faire coexister ville et agriculture au sein des territoires périurbains Antagonismes localisés et dynamiques régionales de la conflictualité Analyse du cas de l'Ile-de-France ». Thèse en Territoires, Sociétés et Développement. UP8 - Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis.
- Darly, Ségolène. 2012. « Chapitre 2. Le partage de la terre agricole, entre conflits fonciers et projet collectif (l'exemple des domaines agricoles du Plateau briard) ». In *Nouveaux rapports à la nature dans les campagnes*, dirigé par François Papy. 41-53. Éditions Quæ. <https://doi.org/10.3917/quae.papy.2012.01.0041>.
- Davignon, Jean-François. 2014. « Centralisation ». In *Dictionnaire d'administration publique*, dirigé par Nicolas Kada et Martial Mathieu. Presses universitaires de Grenoble. 55-56. <https://www.cairn.info/dictionnaire-d-administration-publique--9782706121371-p-55.htm>.
- De Givry, Jacques. 2013. *Plateau de Saclay Racines d'Avenir.* JDG Publications.
- Debiesse, Martine. 2015. *Terres Précieuses. Témoignages de femmes et d'hommes qui font l'agriculture du Plateau de Saclay.* Grand Carroi. <https://terresfertiles.com/a-lire/terres-precieuses-le-livre/>.
- Defeuilley, Christophe. 2017. *L'Entrepreneur et le Prince.* Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/l-entrepreneur-et-le-prince--9782724620054-p-209.htm>.
- Delahais, Thomas, Agathe Devaux-Spatarakis. 2022. « Qu'attendre de la recherche pour éclairer l'action publique ? Revue de littérature et applications pratiques », *Qu'attendre de la recherche pour éclairer l'action publique ?* coordination Leyronas Stéphanie. Éditions AFD, pp. 1-55.
- Delamarre, Manuel. 2016. *Leçons d'Institutions administratives.* Ellipses. <https://www.cairn.info/lecons-d-institutions-administratives--9782340014268-p-71.htm>.
- Delord, Julien. 2014. « Chapitre 3. La biodiversité : imposture scientifique ou ruse épistémologique ? » in *La biodiversité en question*, dirigé par Elena Casetta et Julien Delord. Éditions Matériologiques. <https://www.cairn-sciences.info/la-biodiversite-en-question--9782919694549-page-83.htm>.
- Delouvrier, Paul, Michel Debré, et Bernard Hirsch. 2003. *L'aménagement de la région parisienne (1961-1969). Le témoignage de Paul Delouvrier.* Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées. <https://la-librairie-dinan.bzh/livre/727907-l-amenagement-de-la-region-parisienne-1961-196--paul-delouvrier-michel-debre-bernard-hirsch-presses-de-l-ecole-nationale-des-ponts-et-chaus>.
- Delouvrier, Paul. 1990. « Un chef d'équipe ». *Bulletins de l'Institut d'Histoire du Temps Présent* 17 (1): 87-105. <https://doi.org/10.3406/ihtp.1990.2166>.
- Demouveau, Jean-Pierre. 2015. « Le contentieux de la planification stratégique ». *Cahiers du GRIDAUH* 29 (2): 47-59.
- Depraz, Samuel. 2018. « « L'espace protégé nous renvoie à nos désirs de nature et à notre conception morale de la liberté et de l'altérité » ». *Société de Géographie*. 16 octobre 2018. <https://socgeo.com/2018/10/16/samuel-depraz-lespace-protége-nous-renvoie-a-nos-desirs-de-nature-et-a-notre-conception-morale-de-la-liberte-et-de-lalterite/>.
- Desrousseau, Maylis, Yves Le Bissonais, Anne Ruas, Béatrice Béchet, and Bertrand Schmitt. 2017. Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action. 127. Ifsttar-Inra.

- Des plumes dans le goudron. 2018. *Résister aux grands projets inutiles et imposés. De Notre-dame-des-Landes à Bure. Petite encyclopédie critique*. Editions textuels. <http://editionstextuel.com/livre/resister-aux-grands-projets-inutiles-et-imposes>.
- Descola, Philippe. 2005. *Par-delà nature et culture*. Gallimard. <http://www.gallimard.fr/Catalogue/GALLIMARD/Bibliotheque-des-Sciences-humaines/Par-delà-nature-et-culture>.
- Desportes, Marc, et Antoine Picon. 1997. *De l'espace au territoire: l'aménagement en France, XVIe-XXe siècles*. Presses de l'École nationale des ponts et chaussées.
- Desrousseaux, Maylis, Yves Le Bissonais, Anne Ruas, Béatrice Béchet, et Bertrand Schmitt. 2017. « Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action ». Editions Quae.
- Dewey, John. 1927. *The Public and Its Problems*. SwallowPress Ohio University Books.
- DGALN/DHUP/Bureau de la législation de l'urbanisme. 2016. « Projet d'intérêt général ». Fiche droit de l'urbanisme. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/fiche_technique_-_pig.pdf.
- Dieperink, Carel, Dries L. T. Hegger, M. H. N. Bakker, Z. W. Kundzewicz, C. Green, et P. P. J. Driessen. 2016. « Recurrent Governance Challenges in the Implementation and Alignment of Flood Risk Management Strategies: A Review ». *Water Resources Management* 30 (13): 4467-81. <https://doi.org/10.1007/s11269-016-1491-7>.
- Direction départementale des territoires de Seine et Marne. 2021. « Atlas cartographique du département de Seine et Marne ». <https://www.seine-et-marne.gouv.fr/contenu/telechargement/48781/358372/file/atlas+2021.pdf>.
- Donadieu, Pierre. 2016. « Les communs agriurbains. Quelles résistances et quelles adaptations à la métropolisation. Publication Université Florence (Italie). https://topia.fr/wp-content/uploads/2015/03/Donadieu_communs_agriurbains.pdf.
- Dubar, Claude. 1996. « La sociologie du travail face à la qualification et à la compétence ». *Sociologie du travail*, 38(2), 179-193. <https://doi.org/10.3406/sotra.1996.2268>
- Dubé, Patrick, Joëlle Sarrailh, Christophe Billebaud, Claire Grillet, Virginie Zingraff, et Isabelle Kostecki. 2014. *Livre blanc : Qu'est ce qu'un Living Lab ?* UMVILT et Montréal invivo.
- Dubois, Jean-Jacques. 2000. « Les forêts urbaines et péri-urbaines : des modèles à réinventer ? (Urban and suburban forests : new patterns ?) ». *Bulletin de l'Association de Géographes Français* 77 (2): 175-88. <https://doi.org/10.3406/bagf.2000.2161>.
- Duvernoy, Isabelle, Françoise Jarrige, Paule Moustier, et José Serrano. 2005. « Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ? » *Les cahiers de la multifonctionnalité*: 87-107.
- Dziedzicki, Jean-Marc. 2007. « Quand le débat ne fait plus débat : Point de vue d'un maître d'ouvrage ». In *Le débat public : Une expérience française de démocratie participative*, dirigé par Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Heriard Dubreuil, Rémi Lefebvre. La Découverte. 286-296. <https://www.cairn.info/le-debat-public-une-experience-francaise--9782707153418-page-286.htm>
- Elias, Norbert. 1975. *La dynamique de l'Occident*. Calmann-Lévy.
- EPA France. 2019, juin 14. « Magny-le-Hongre : Appel d'offres pour la réalisation de 40 logements. EpaMarne » <https://www.epamarne-epafrance.fr/actualites/magny-le-hongre-appel-doffres-pour-la-realisation-de-40-logements/>
- EPA Marne. 2023. « Réunion publique les lisières ». <https://www.epamarne-epafrance.fr/wp-content/uploads/2023/03/projetleslisières-rp-presentation-light.pdf>.
- EPA Paris-Saclay. « Paris-Saclay Innovation Playground. Le next Campus Urbain de Paris-Saclay ». EPA Paris-Saclay. https://epa-paris-saclay.fr/wp-content/uploads/2021/12/Plaquette_NEXT_210322_page_DEF.pdf
- EPA Sénart. 2020. « Aménager le péri-métropolitain durable ». https://www.epa-senart.fr/sites/default/files/3-3526-epa_senart_rapportdd_12pl_bd.pdf.
- . 2019. « Opération d'intérêt national de Sénart. Pôle de développement majeur du Grand Paris ». https://www.epa-senart.fr/sites/default/files/20180227_bat_zebra_19-3073-brochure_grand_paris_a4_bd_1.pdf.
- Epstein, Renaud, et Gilles Pinson. 2021 « Chapitre 1. De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples ». In *Nouvelle sociologie politique de la France*, sous la direction de Thomas Frinault, Christian Le Bart et Erik Neveu. Armand Colin: 21-32.. <https://doi.org/10.3917/arco.frina.2021.01.0021>.

- European Commission. 2019. « The European Green Deal Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions ».
- Fabre, Jean-Loup. 2009. « La Contribution des OIN à l'action régionale (SDRIF et territoires de projets) ». Commission de l'aménagement du territoire. <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Consulter%20le%20rapport%20du%20CESR%20d%27Ile-de-France.pdf>.
- Faussabry, Thibault. 2023, juin 17. « Plateau de Saclay : Une cohabitation difficile entre la future ligne 18 et les agriculteurs. » actu.fr. https://actu.fr/ile-de-france/villiers-le-bacle_91679/plateau-de-saclay-une-cohabitation-difficile-entre-la-future-ligne-18-et-les-agriculteurs_59744671.html
- Ferrari, Sébastien. 2014. « Projets d'intérêt général et opérations d'intérêt national », *Fasc.* 517, 42 p.
- Fèvre, Mélodie. 2017. « Les “services écosystémiques”, une notion fonctionnelle ». *Droit et Ville* 84 (2): 95-118. <https://doi.org/10.3917/dv.084.0095>.
- Flegeau, Morgane. 2018. « La Ceinture verte d'Ile-de-France à l'épreuve du Grand Paris: effacement ou renouveau ? Reconfiguration spatiales, territoriales et paysagères dans les marges de l'aire urbaine métropolitaine. ». Thèse de géographie et d'aménagement. Université Sorbonne Paris Cité.
- Fleury, André, et Pierre Donadieu. 1997. « De l'agriculture péri-urbaine à l'agriculture urbaine ». *Courrier de l'environnement de l'INRA* n° 31. <https://www7.inra.fr/lecourrier/assets/C31Donadieu.pdf>.
- Flyvbjerg, Bent. 2007. « Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure ». *Transportation Planning and Technology* 30 (1): 9-30.
- Fonticelli, Claire. 2022. « De la lutte contre “l'urbanisation galopante” à un urbanisme endogène, le rôle des PNR franciliens pour construire autrement ». *Pour* 243 (2): 285-95. <https://doi.org/10.3917/pour.243.0285>.
- Fosse, Julien. 2019. « Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? » Rapport au ministre de la Transition écologique et solidaire, au ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et au ministre chargé de la Ville et du logement.
- Fourault-Cauët, Véronique. 2010. « Le paysage, outil de territorialisation et d'aménagement incomplet pour les forêts méditerranéennes ? » *Annales de géographie* 673 (3): 268-92. <https://doi.org/10.3917/ag.673.0268>.
- Fourcaut, Annie, et Loïc Vadelorge. 2011. « Où en est l'histoire urbaine du contemporain ? » *Histoire urbaine* 32 (3): 137-57. <https://doi.org/10.3917/rhu.032.0137>.
- Fourcaut, Annie. 2003. « L'histoire urbaine de la France contemporaine : État des lieux ». *Histoire urbaine* 8 (2): 171-85.
- France info. 2022, octobre 27. « Grand Paris : Les déchets inertes du projet créent la polémique. Franceinfo. » https://www.francetvinfo.fr/economie/transports/grand-paris-les-dechets-inertes-du-projet-creent-la-polemique_5443543.html
- Fressoz, Jean-Baptiste. 2012. *L'apocalypse joyeuse: Une histoire du risque technologique*. Éditions du Seuil.
- Fritsch, Philippe. 1995. « Les séries artistiques dans la forêt de Fontainebleau : genèse d'une perception ». In *La forêt, perceptions et représentations*, sous la direction de Corvol Andrée, Arnould Paul et Hotyat Micheline, L'Harmattan, p205-218.
- Galbert, Michel de. 2009. « La forêt privée, un potentiel méconnu ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 53 (1): 19-23. <https://doi.org/10.3917/re.053.0019>.
- Galembert, Claire de. 2014. « Régulation croisée ». In *Dictionnaire d'administration publique*, dirigé par Nicolas Kada et Martial Mathieu. Presses universitaires de Grenoble, 427-29. <https://www.cairn.info/dictionnaire-d-administration-publique--9782706121371-p-427.htm>.
- Gallez, Caroline, Olivier Coutard. 2023. *Vers une Île-de-France post-carbone ? Freins et leviers d'une transition énergétique régionale*. Librairie Galignani. L'oeil D'or Cités et Pratiques. Paris.
- Gaudin, Sylvain. 1996. « Quelques éléments d'histoire forestière et généralités sur la forêt en France et dans le monde », CFPPA/CFAA de Châteaufarine, BTSa gestion forestière.
- Gay, Hervé, Nelly Barbierie, et Catherine Grolée-Bramat. 2002. « La Ceinture verte d'île-de-France, quelle réalité ? » *Note Rapide sur le bilan du SDRIF* n°303. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France. https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_306/nr_303_10_la_ceinture_verte.pdf.
- Gaye, Bernard. 1974. « Réflexion sur l'agriculture péri-urbaine », n°35: 12-15.

- Géoconfluences. 2023. « Préservation, préservationnisme ». Géoconfluences. École normale supérieure de Lyon. ISSN : 2492-7775. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/preservation>.
- Ghorra-Gobin, Cynthia. 2013. « Le New Urbanism : un tournant dans l'urbanisme outre-Atlantique ? » *Tous urbains* 2 (2): 12-13. <https://doi.org/10.3917/tu.002.0012>.
- Goffman, Erving. 1959. *La mise en scène de la vie quotidienne*. Les éditions de Minuit.
- Gouvello, Bernard de, et Jean-Marc Fournier. 2002. « Résistances locales aux « privatisations » des services de l'eau : les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie) ». *Autrepart* n° 21 (1): 69-82.
- Greffier, Luc. 2017. *Animer le territoire : Territorialiser l'animation* (p. 49-96). Carrières Sociales Editions. <http://books.openedition.org/cse/433>
- Gremion, Pierre. 1976. *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*. Seuil.
- Griffon, Michel. 2014. « L'agroécologie, un nouvel horizon pour l'agriculture ». *Études* (12): 31-39. <https://doi.org/10.3917/etu.4211.0031>.
- Groupe des archivistes de Sénart. 2014. « Guide des sources de Sénart. Tome 1. » https://media.combs-la-ville.fr/fileadmin/www.combs-la-ville.fr/MEDIA/Archives-doc/Guide_des_sources_de_Senart-v2.pdf.
- Guérin, Jean-Louis. 2009. « Histoire d'une forêt écartelée entre colbertisme et libéralisme ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* n° 53 (1): 11-16.
- Guerin, Marc. 2005. « Conflits d'usage à l'horizon 2020 - Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains ? » Commissariat général du Plan. <http://www.vie-publique.fr/rapport/28176-conflits-dusage-lhorizon-2020-quels-nouveaux-roles-pour-letat-dan>.
- Gueringer, Alain, Coline Perrin, et Carole Barthes. 2017. « Tensions sur l'espace agricole : quand les enjeux fonciers réinterrogent le rapport entre propriété et usage ». *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 17(1). <http://journals.openedition.org/vertigo/18423>.
- Habermas, Jürgen. 1993. *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise* (deuxième édition). Payot.
- Hardin, Garrett. 1968. « The Tragedy of the Commons | Science ». *Science* 162: 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>.
- Harouel, Jean-Louis. 2000. *Histoire de l'expropriation*. PUF. 3580. https://www.puf.com/content/Histoire_de_lexpropriation.
- Hélin, Jean-Claude. 2001. « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? » *Annuaire des Collectivités Locales*, 21(1), 95-108. <https://doi.org/10.3406/coloc.2001.1391>
- Henri-Charles, Bernèdes. 1975. « La place des espaces boisés dans l'aménagement d'une ville nouvelle : Melun-Sénart (Partie 1) ». *Revue forestière française*. 27 (3). <https://hal.science/hal-03395789/document>
- Hervieu-Léger, Danièle, et Bertrand Hervieu, B. 1979. *Le retour à la nature* Le Seuil. <https://www.cairn.info/le-retour-a-la-nature--9782020051798-p-183.htm>
- Hirsch, Bernard. 1970. *Oublier Cergy... L'invention d'une ville nouvelle. Cergy-Pontoise. 1965-1975*. Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées.
- Hough, Palmer, et Morgan Robertson. 2009. « Mitigation under Section 404 of the Clean Water Act: Where It Comes from, What It Means ». *Wetlands Ecology and Management* 17 (1): 15-33. <https://doi.org/10.1007/s11273-008-9093-7>.
- Howlett, Michael, et Jeremy Rayner. 2007. « Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements' », *Policy and Society*, n° 26: 1-18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2).
- IAU-DRIAFF. 2009. « Réaliser une analyse fonctionnelle des espaces ouverts Méthodologie pour prendre en compte le fonctionnement des espaces agricoles, forestiers et naturels dans l'aménagement du territoire ». https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_631/Realiser_une_analyse_fonctionnelle_des_espaces_ouverts_01.pdf.
- Imbert, Christophe, Anthony Brune, et Caroline Rozenholc. 2011. « Les villes nouvelles franciliennes ». *Espace populations sociétés*, n°2011/3: 591-602. <https://doi.org/10.4000/eps.4728>.
- Institut National de l'information Géographique et Forestière. 2023. « Inventaire forestier ». <https://inventaire-forestier.ign.fr/spip.php?article592>.
- Issenmann, Morgane. 2022. « Dérogation espèces protégées : vers une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) plus souvent admise ? (projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables)

- ». Cabinet Gossement Avocats. 17 août 2022. <https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/derogation-especes-protégees-l-avant-projet-de-loi-relatif-a-l-acceleration-des-energies-renouvelables-propose-de-prevoir-que-les-projets-d-energie-renouvelable-repondent-a-une-raison-imperative-d-interet-public-majeur-riipm>.
- Jackson, Louise, et F Santos-Martin. 2009. « Potential for adaptation to climate change in an agricultural landscape in the Central Valley of California. Report from the California Climate Change Center. » California Climate Change Center.
- Jacquot, Henri. 2015. « Aux origines de la planification stratégique d'aménagement et d'urbanisme : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris de 1965 ». *Cahiers du GRIDAUH* 29 (2): 145-55. <https://doi.org/10.3917/cdg.029.0145>.
- Javelle, Aurelie, et Patrick Blandin. 2016. « La nature et nous, aujourd'hui et demain : qu'en disent nos mots ? » In *Les relations homme-nature dans la transition agroécologique*, dirigé par Aurélie Javelle L'Harmattan, 61-81.
- Jean Pluvinage, Xavier Guiomar, Valérie Rosenwald et Jean-Pierre Boiron. 2013. « Le foncier agricole: lieu de tensions et bien commun ». Revue *POUR*. <http://www.revuepour.fr/produit/le-foncier-agricole-lieu-de-tensions-et-bien-commun/>.
- Jeanneaux, Philippe, et Thierry Kirat. 2005. « Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? » *Économie et institutions*, n°6-7: 221-48. <https://doi.org/10.4000/ei.959>.
- Jeannot, Gilles. 2005. « Les métiers flous du développement rural ». *Sociologie du Travail*, 47(1), 17-35. <https://doi.org/10.1016/j.soctra.2004.12.017>
- Journal officiel de la république française. 1985. « Circulaire du 27 juin 1985 relative à l'application des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux projets d'intérêt général en matière de documents d'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupation des sols). » [Vhttps://dtrf.cerema.fr/pdf/pj/Dtrf/0000/Dtrf-0000220/TO220.pdf?openerPage=notice](https://dtrf.cerema.fr/pdf/pj/Dtrf/0000/Dtrf-0000220/TO220.pdf?openerPage=notice).
- Jussaume, M. (2017). « La place du patrimoine dans l'aménagement et la fabrique identitaire de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée Le cas des secteurs du Val de Bussy et du Val d'Europe. » Mémoire de master Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Jussaume, Marie. 2023. « Les espaces naturels, agricoles et forestiers face aux opérations d'intérêt national : L'État peut-il encore virer de bord ? », *Urbia*, n°HS9 (à paraître).
- Kada, Nicolas. 2020. « Clause générale de compétence ». In *Dictionnaire des politiques territoriales*, dirigé par Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole. 2e éd.:67-71. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0067>.
- Karabulut, Dilek. à venir. « Géographie de la finance : la financiarisation de la production urbaine en Turquie ». These en préparation, Paris 1. <https://www.theses.fr/s304557>.
- Keynes, John Maynard. 1924. *La fin du laissez-faire*. Payot.
- Kleiche-Dray, Mina. 2017. Les savoirs autochtones au service du développement durable. *Autrepart*, n° 81(1), 3-20.
- Koltirine, Remi. 2001. « Utilité Publique ». *Aménagement et nature*, Association pour les espaces naturels, Paris (FRA), n° 140: 7-28.
- La Bergerie Nationale. 2019. L'animation des territoires agriurbains □ agriurbains d'Île-de-France d'Île-de-France Référentiel d'activités. Projet PSDR « Archipel agriurbain, gouvernance et résistance ».
- La documentation française illustrée. 1966. « Résumé du Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris ». Paris.
- La documentation française illustrée. 1999. « L'Utilité Publique aujourd'hui ». Paris: Conseil d'État section du rapport et des études.
- Laborde, Julien. 2013. « Les villes nouvelles à l'épreuve du temps. » *Projets de paysage*, 9, Article 9. <https://doi.org/10.4000/paysage.12617>
- Laidin, Catherine, Marielle Berriet-Sollic, Francis Aubert, Denis Lépicié, et Abdoul Diallo. 2022. « Mise à l'épreuve du concept d'opérateur territorial dans le champ du développement territorial avec le programme LEADER. » *Noroi*, 264-265(3-4), 123-138. <https://doi.org/10.4000/noroi.12867>
- Lambert, Emeric. 2009. « Faire la ville suburbaine. Le projet Sénart ». *Articulo - Journal of Urban Research*, n°5. <https://doi.org/10.4000/articulo.1393>.
- Lapoux, François. 1986. Une ville à la campagne. Melun-Sénart. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 32(1), 101-106. <https://doi.org/10.3406/aru.1986.1281>

- Larrère, Catherine. 2017. « Les problématiques de la fin de la nature et les sciences sociales ». In *Ruralité, Nature, Environnement*, dirigé par Philippe Hamman. Érès, 91-110. <https://www.cairn.info/ruralite-nature-et-environnement--9782749253923-page-91.htm>.
- Le Caro, Yvon. 2012. « Chapitre 6. Les agriculteurs et le partage de l'espace agricole pour des usages récréatifs ». In *Nouveaux rapports à la nature dans les campagnes*, dirigé par François Papy. Éditions Quæ 101-17. <https://doi.org/10.3917/quae.papy.2012.01.0101>.
- Le Cornec, Erwan. 1998. « Le clair-obscur juridique des projets d'intérêt général (P.I.G) ». *Droit et ville* 45 (1): 251-97. <https://doi.org/10.3406/drevi.1998.1681>.
- Le Moniteur. 2002. « Dissolution des EPA de Cergy et Saint-Quentin ». <https://www.lemoniteur.fr/article/dissolution-des-epa-de-cergy-et-saint-quentin.351259>.
- Lebeau, René. 1959. « Michel Philipponneau, La vie rurale de la banlieue parisienne. Etude de géographie humaine ». *Géocarrefour* 34 (1): 75-79.
- Lebreton, Jean-Pierre. 2014. « Grand Paris et planification spatiale ». *Cahiers du GRIDAUH* 26 (3): 71-93. <https://doi.org/10.3917/cdg.026.0071>.
- Lebreton, Jean-Pierre. 2014. « Propos introductifs ». *Cahiers du GRIDAUH* 26 (3): 7-11. <https://doi.org/10.3917/cdg.026.0007>.
- Leclair, Lucile. 2019. « Collectif Des plumes dans le goudron, RÉSISTER AUX GRANDS PROJETS INUTILES ET IMPOSÉS. De Notre-Dame-des-Landes à Bure ». *Revue Projet* N° 369 (2): 96a-996.
- Lecomte, Catherine. 2014. « La ville nouvelle de Versailles : dessein du Roi ». *Cahiers du GRIDAUH* 26 (3): 13-25. <https://doi.org/10.3917/cdg.026.0013>.
- Ledenvic, Philippe. 2016. « La réglementation en France depuis la loi Bouchardeau ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*. n° 81 (1): 6-7.
- Legenne, Corinne, et Nicolas Laruelle. 2005. « La Ceinture verte d'Île-de-France, un espace de vie à réinventer. » Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France.
- Legenne, Corinne, Leire Arbelbide Lete, et Christian Thibault. 2010a. « Comment traiter les fronts urbains ? Les carnets pratiques. Paris: IAU, Institut d'aménagement et d'urbanisme, Île-de-France.
- Légifrance. 2010. Article L121-9 - Code de l'urbanisme - Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000022493652/2023-03-08.
- Légifrance. 2018. Section 3: Opérations d'intérêt national (Articles L102-12 à L102-15). https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031210108/#LEGISCTA000031212636.
- Légifrance. 2022. Section 3: Opérations d'intérêt national (Article R102-3) -. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031719196/#LEGISCTA000031721453.
- Les Amis de la vallée de la Bièvre. 2022. « Le Castor de la Bièvre », n°92: 5.
- Lespez, Laurent, et Simon Dufour. 2021. « Les hybrides, la géographie de la nature et de l'environnement ». *Annales de géographie* 737 (1): 58-85. <https://doi.org/10.3917/ag.737.0058>.
- Libaert, Thierry, et Jean-Marie Pierlot. 2015. *Les nouvelles luttes sociales et environnementales*. Vuibert. <https://www.cairn.info/les-nouvelles-luttes-sociales-et-environnementales--9782311402643-p-31.htm>.
- Liet-Veaux, G., et Olivier Renard-Payen. 1963. « Jurisprudence ». *La Revue administrative* 16 (96): 584-88.
- Locquet, Alexandra. 2021. « Born to be Wild ? Représentations du sauvage et stratégies de protection de la Wilderness en Europe ». Thèse en géographie, Paris 1. <http://www.theses.fr/s238296>.
- Lozato, Jean-Pierre. 1983. « Les zones naturelles d'équilibre en Ile-de-France : Quelle place, quel rôle dans les loisirs ? » *Noroi* 120 (1): 669-77. <https://doi.org/10.3406/noroi.1983.4168>.
- Lynch, Kevin. 1960. *The Image of the City*. MIT Press.
- Magnon, Xavier. 2019. « L'ontologie du droit : droit souple c. droit dur ». *Revue française de droit constitutionnel* N° 120 (4): 949-66.
- Manson, Stéphane. 2014. « Les villes nouvelles entre centralisation et décentralisation ». *Cahiers du GRIDAUH* 26 (3): 27-44. <https://doi.org/10.3917/cdg.026.0027>.
- Margetic, Christine, Nicolas Rouget, et Guillaume Schmitt. 2016. « Le foncier agricole à l'épreuve de la multifonctionnalité : desseins environnementaux et alimentaires dans les métropoles lilloise et nantaise ». *Noroi*. n°241: 87-104. <https://doi.org/10.4000/noroi.6012>.
- Marsh, George P., David Lowenthal, et William Cronon. 1864. *Man and Nature: Or, Physical Geography As Modified by Human Action*. Reprint édition. Seattle: University of Washington Press.

- Masson-Delmotte, Valérie, Panmao Zhai, Hans-Otto Pörtner, Debra Roberts, Jim Skea, Eduardo Calvo Buendía, Priyadarshi R Shukla, Raphael Slade, et Sarah Connors. 2020a. « Rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres ».
- . 2020b. « Résumé à l'intention des décideurs: Rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres ». 978-92-9169-254-5.
- McHarg, Ian L. 1969. *Design with Nature*. John Wiley & Sons.
- Melot, Romain. 2009. « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique ». *L'Année sociologique* 59 (1): 177-99. <https://doi.org/10.3917/anso.091.0177>.
- . 2011. « Le pot de terre contre le pot de béton ». *Métropolitiques*. 2011. <https://www.metropolitiques.eu/Le-pot-de-terre-contre-le-pot-de-beton.html>.
- . 2013. « La valeur en procès, Expropriation et stratégies judiciaires. » *ADEF*. <https://www.lgdj.fr/la-valeur-en-proces-9782905942463.html>.
- . 2020. « Innover par la négociation collective. Le cas des expropriations agricoles. » In *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*, dirigé par Coline Perrin et Brigitte Nougarèdes. Cardère, 313-30. <http://journals.openedition.org/lectures/44782>.
- Merlin, Pierre, et Françoise Choay. 2015. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. 2015e éd. Grands dictionnaires. Paris: PUF. https://www.puf.com/content/Dictionnaire_de_lurbanisme_et_de_lam%C3%A9nagement.
- Merlin, Pierre. 1991. *Les Villes nouvelles en France*. Presses Universitaires de France - PUF.
- Mermet, Laurent. 2006. « La « concertation » : Un terme flottant pour un domaine mouvant ? » *Négociations*, n°5(1), 75-79.
- Michel, Charlotte. 2003. « L'accès du public aux espaces naturels, agricoles et forestiers et l'exercice du droit de propriété: des équilibres à gérer ». *ENGREF* (AgroParisTech). <https://pastel.archives-ouvertes.fr/tel-00007570/document>.
- Miguet, Laurent. 2016. « Le Carré Sénart réinvente la ville nouvelle ». *Le Moniteur*. <https://www.lemoniteur.fr/article/le-carre-senart-reinvente-la-ville-nouvelle.1383744>
- Miguet, Laurent. 2021. « L'Autorité environnementale sous tension ». *Le Moniteur*. <https://www.lemoniteur.fr/article/l-autorite-environnementale-sous-tension.2151229>.
- Millennium Ecosystem Assessment. 2005. « Ecosystems and Human Well-being: Synthesis ». Island Press. <http://millenniumassessment.org/fr/About.html>.
- Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. 2013. « Qu'est-ce que l'agroécologie ? ». <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-lagroecologie>.
- Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. 2016. « Le bail rural environnemental : Guide pédagogique » <https://www.ecologie.gouv.fr/archives-presse-2012-2017/Le-bail-rural-environnemental.html>
- Ministère de la Transition écologique. 2023. « Les contrats de projets partenarial d'aménagement et les grandes opérations d'urbanisme ». <https://www.ecologie.gouv.fr/contrats-projets-partenarial-damenagement-et-grandes-operations-durbanisme>.
- Moderne, Franck. 1986. « Les projets d'intérêt général dans le droit de l'urbanisme », *CJEG*, n° 414.
- Monin, Jean-Claude. 2009. « La forêt communale, au service de la gestion forestière durable et du développement local ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 53 (1): 24-28. <https://doi.org/10.3917/re.053.0024>.
- Monot, Alexandra. 2006. « Les politiques paysagères dans l'espace périurbain : les bois et les forêts d'Ile-de-France ». Thèse de doctorat en géographie. Paris 1. <https://www.theses.fr/2006PA010520>.
- . 2017. « Les forêts périurbaines franciliennes, des marges ? » *Bulletin de l'association de géographes français. Géographies* 94 (3): 368-84. <https://doi.org/10.4000/bagf.2073>.
- Montel, Nathalie. 2012. « L'État aménageur dans la France de la Seconde Restauration, au prisme du Rapport au roi sur la navigation intérieure de 1820 ». *Revue d'histoire moderne & contemporaine* 59-1 (1): 34-61. <https://doi.org/10.3917/rhmc.591.0034>.
- Montillet, Philippe. 2018. « Les PNR franciliens, la planification et l'aménagement du territoire. The Nature regional parks around Paris and the planning territory ». *Revue juridique de l'environnement* 43 (2): 275-87.
- Mottez, Michel. 2003. Évry 1965-2007, *Carnets de campagne*. L'Harmattan. https://www.editions-harmattan.fr/index_harmattan.asp?navig=catalogue&obj=livre&razSqlClone=1&no=11454.

- . 2004a. « Villes nouvelles et démocratie ou “le rendez-vous manqué” ». *Espaces et sociétés* 119 (4): 73-91. <https://doi.org/10.3917/esp.119.0073>.
- Mougenot, Catherine. 2003. Prendre soin de la nature ordinaire. Éditions de la Maison des sciences de l'homme, INRA. <https://www.quae.com/produit/576/9782759214532/prendre-soin-de-la-nature-ordinaire>.
- Mouterde, Perrine. 2023, juillet 18. « Grand Paris : A Saclay, des élus appellent à réduire les impacts sur l'agriculture et la biodiversité de la future ligne 18. » *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/07/18/grand-paris-a-saclay-des-elus-appellent-a-reduire-les-impacts-sur-l-agriculture-et-la-biodiversite-de-la-future-ligne-18_6182528_3244.html
- Muir, John. 1916. *A thousand-mile walk to the gulf*. Houghton Mifflin Company.
- Musso, Pierre. 2018. « De la technologie d'État à l'État technologisé ? L'État et les technologies en France ». *Revue internationale et stratégique* 110 (2): 61-70. <https://doi.org/10.3917/ris.110.0061>.
- Nez, Héloïse. 2011. Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris. *Sociologie*, n°4, vol. 2, Article N°4, vol. 2. <http://journals.openedition.org/sociologie/1098>
- Nez, Héloïse, et Yves Sintomer. 2013. « 1. Qualifier les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : Un enjeu scientifique et politique ». in *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, dirigé par Agnès Deboulet et Héloïse Nez. Presses universitaires de Rennes. <https://books.openedition.org/pur/https://books.openedition.org/pur/71238>
- Observatoire national de la consommation des espaces agricoles. 2014. « Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles ». https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/144000288.pdf.
- Office de tourisme de Coupvray. (s. d.). Bienvenue à Coupvray. Consulté 3 juillet 2023, à l'adresse <https://www.sites-cites.fr/app/uploads/2021/01/Label-village-de-caractere.pdf>
- Ollagnon, Henry. 1987. « Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système-acteurs. » *Cahier du Germes*, n°12, 91-106.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Omhovère, Martin, et Martin Wolf. 2018. « La consommation d'espaces naturels en Île-de-France : bilan, enjeux, outils ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 91 (3): 56-61. <https://doi.org/10.3917/re1.091.0056>.
- ONF. 2020. « L'Île-de-France, des forêts aux portes de la ville ». Office national des forêts <https://www.onf.fr/onf/+/78::lonf-en-ile-de-france.html>.
- Orillard, Clément, et Antoine Picon. 2012. *Marne-la-Vallée: de la ville nouvelle à la ville durable*. Gallimard.
- Orillard, Clément. 2012. « De la genèse de la centralité à la fabrique de l'urbanité ». In *De la ville nouvelle à la ville durable; Marne-la-Vallée* – édité par Clément Orillard, Antoine Picon. Gallimard. <https://www.librairie-gallimard.com/livre/9782863642740-de-la-ville-nouvelle-a-la-ville-durable-marne-la-vallee-clement-orillard-antoine-picon/>.
- Ouest-France. 1992. « Euro Disney : Le rush américain ». p6.
- Papy, François, Nicole Mathieu, Christian Ferault, et Jean-Claude Flamant. 2012. *Introduction. Nouveau regard sur la nature dans les campagnes d'aujourd'hui. Nouveaux rapports à la nature dans les campagnes*. Éditions Quæ. <https://www.cairn.info/nouveaux-rapports-a-la-nature-dans-les-campagnes--9782759217823-page-13.htm>.
- Parayre, Claudine, Laurent Sainte Fare Garnot, Edith Louvier, Cyril Girardin, Olivier Réchauchère, Olivier Delouya, Jacques Cadelec, Michel Meunier, Martine Debiesse, et Harm Smit. 2020. *Citoyens de terre contre État de fer. Paris-Saclay, un désastre humain, environnemental et démocratique*.
- Pariat, Marcel. 2016. « La coopération, une valse à trois temps ? » *Pensée plurielle*, 41(1), 29-39. <https://doi.org/10.3917/pp.041.0029>
- Pech, Michel, et Diane Giorgis. 2013. « Le foncier agricole, un bien complexe à multiples facettes ». *Pour* n°20 (4): 151-61.
- Pérez Correa, Sergio, Julien Demenois, et Matthieu Wemaëre. 2011. « Le régime des crédits carbone générés par les projets de boisement ou de reboisement dans le cadre du mécanisme pour un développement propre : un défi pour les juristes et les développeurs de projet ». *Revue juridique de l'environnement* 36 (3): 345-64.
- Pernet, Alexis. 2014. *Le grand paysage en projet*. Métis Presses. <https://www.eyrolles.com/BTP/Livre/le-grand-paysage-en-projet-9782940406784/>.

- Perrin, Christelle, et Manel Benzerafa. 2016. « Réalités et enjeux de l'utilité sociale et des indicateurs d'utilité sociale pour les organisations sociales et solidaires ». *Gestion et management public*. 5 / n° 2 (4): 59-75.
- Perrin, Coline, Christophe-Toussaint Souldard, et Eduardo Chia. 2016. « La gouvernance du foncier agricole périurbain : entre planification urbaine et projets de développement ». *Revue d'économie Régionale Urbaine*. Octobre (4): 713-36.
- Perrin, Coline, et Brigitte Nougarèdes. 2020. *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère. <http://journals.openedition.org/lectures/44782>.
- Petitjean, Patrick. 1998. « La critique des sciences en France ». *Alliage* n°35-36 : 118-133.
- Pham, Hai Vu, et Thierry Kirat. 2008. « Les conflits d'usage des espaces périurbains et le contentieux administratif. Le cas de la région Ile-de-France ». *Revue d'économie Régionale Urbaine*. (5): 671-700.
- Phan, Marie-Claude. 2008. *Les gens du village (1791-1990)*.
- Philippe, Marc-André, et Nadine Polombo. 2009. « Soixante années de remembrement. Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France », *Etudes foncières. Compagnie d'édition foncière*, 43-49.
- Phlipponneau, Michel. 1956. *La vie rurale de la banlieue parisienne : étude de géographie humaine*. Armand Colin. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3348654h>.
- Picon, Antoine. 2012. « Les ambiguïtés de l'aménagement "à la française" ». In *De la ville nouvelle à la ville durable ; Marnes-la-Vallée* édité par Clément Orillard et Antoine Picon. Gallimard. <https://www.librairie-gallimard.com/livre/9782863642740-de-la-ville-nouvelle-a-la-ville-durable-marnes-la-vallee-clement-orillard-antoine-picon/>.
- Pinchot, Gifford. 1910. *The Fight for Conservation*. Doubleday.
- Plant, Roel, Pierre Maurel, Laure-Élise Ruoso, Éric Barbe, et Jane Brennan. 2021. « Synthèse. De la donnée à l'intelligence collective sur les terres agricoles périurbaines : quels rôles pour l'information, les savoirs et l'action ? » In *Les terres agricoles face à l'urbanisation : De la donnée à l'action, quels rôles pour l'information ?* coordonné par Roal Plan, Pierre Maurel, Eric Barbe et Jane Brennan. Éditions Quæ. 249-68. <http://books.openedition.org/quæ/28505>.
- Pörksen, U. 1990. *Plastictaal*. Het Spectrum.
- Porter, Micaël. 1998. « Clusters and the New Economics of Competition », *Harvard Business Review*.
- Poulot, Monique, Claire Aragau, et Lionel Rougé. 2016. « Les espaces ouverts dans le périurbain ouest francilien : entre appropriations habitantes et constructions territoriales ». *Géographie, économie, société* 18 (1): 89-112. <https://doi.org/10.3166/ges.18.89-112>.
- Poulot, Monique, et Monique Toublanc. 2017. « Les territoires agriurbains en Île-de-France : entre paysage ordinaire, paysage agricole et paysage alimentaire ? » *Projets de paysage*. 17. <http://journals.openedition.org/paysage/4782>.
- Poulot, Monique, et Thérèse Rouyres. 2003. « Les espaces ouverts en Île-de-France : quels enjeux pour quels acteurs ? », *Canadian Journal of Regional Science, Revue canadienne de sciences régionales*, n°2 et 3. <https://idjs.ca/images/rcsr/archives/V26N23-Poulot-Rouyres.pdf>.
- . 2007. « Refaire campagne en Île-de-France ». *Norois. Environnement, aménagement, société*, n°202 : 61-71. <https://doi.org/10.4000/norois.1631>.
- Poulot, Monique. 2010. « L'agriculture comme composante de l'identité périurbaine francilienne : entre (re)connaissance et innovation ». *Pour* 205-206 (2-3): 73-81. <https://doi.org/10.3917/pour.205.0073>.
- . 2011. « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire : exemples franciliens ». *VertigoO: la revue électronique en sciences de l'environnement* 11 (2). <https://www.erudit.org/fr/revues/vertigo/2011-v11-n2-vertigo0119/1009356ar/>.
- . 2014a. « Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers ? » *Espaces et sociétés* n° 158 (3): 13-30.
- . 2014b. « L'invention de l'agri-urbain en Île-de-France. Quand la ville se repense aussi autour de l'agriculture ». *Géocarrefour* 89 (89/1-2): 11-19. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.9363>.
- Préfecture de la région parisienne. 1974. « Cinq villes nouvelles en Région parisienne ». *LA T*. 3360. Paris.
- Priet, François. 2014. « L'État urbaniste à l'heure de la décentralisation. Présentation d'ensemble ». *Cahiers du GRIDAUH* 26 (3): 45-59. <https://doi.org/10.3917/cdg.026.0045>.
- Pupin, Vincent, Jeanne-Marie Viel, et Michel Colin. 2008. « Une démarche patrimoniale de gestion de la qualité du vivant en Île-de-France : l'expérience de la plaine de Versailles et du plateau des Alluets ». *Le Courrier de l'environnement de l'INRA* 55: 125-34.
- Randet, Pierre. 1990. « Entourer Paris d'une couronne de villes ». *Bulletins de l'Institut d'Histoire du Temps Présent* 17 (1): 83-85. <https://doi.org/10.3406/ihtp.1990.2165>.

- Ratouis, Olivier. 2005. « L'autonomisation de l'expertise dans l'urbanisme français d'après-guerre. Dunkerque et la Flandre maritime à l'épreuve du fordisme ? » *Histoire urbaine* 14 (3): 9-27. <https://doi.org/10.3917/rhu.014.0009>.
- Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*. PUF.
- Reghezza-Zitt, Magali, et Valérie Sanseverino-Godfrin. 2012. « Aménagement durable des territoires soumis à de fortes contraintes : enjeux et perspectives à travers l'examen des outils juridiques. L'exemple de la basse vallée du Var (06) ». *Annales de géographie* 685 (3): 242-65. <https://doi.org/10.3917/ag.685.0242>.
- Reghezza-Zitt, Magali. 2019. « Gestion de crise et incertitude(s) ou comment planifier le hors-cadre et l'inimaginable. Application aux crises résultant de crues majeures en Île-de-France ». *Annales de géographie* 726 (2): 5-30. <https://doi.org/10.3917/ag.726.0005>.
- Régner, Baptiste, Fabien Quérier, Naïg Cozannet, Stéphanie Gaucherand, Antoine Laroche, Mélanie Burylo, Denis Couvet, et Christian Kerbirou. 2013. « Mesures compensatoires pour la biodiversité : comment améliorer les dossiers environnementaux et la gouvernance ? » *Sciences Eaux & Territoires*. <https://doi.org/10.14758/SET-REVUE.2013.HS.04>.
- Rassemblement pour l'Étude de la Nature et l'Aménagement de Roissy et son District (RENARD). 2021. « La ZAC de Courtalin ». http://renard-nature-environnement.fr/Communes/Magny-le-Hongre/La_ZAC_de_Courtalin.html
- Renders, David. 2013. *L'expropriation pour cause d'utilité publique*. Bruylant. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ensparis-ebooks/detail.action?docID=2085579>.
- Reporterre. 2022, mai 16. « Le chantier du Grand Paris déborde et enverra ses déchets en Normandie. » *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Le-chantier-du-Grand-Paris-deborde-et-enverra-ses-dechets-en-Normandie>
- Rey, Bernard. 2015. « La notion de compétence : Usages et enjeux ». *Le français aujourd'hui*, n° 191(4), 15-24.
- Rialland-Juin, Cécile. 2016. « Le conflit de Notre-Dame-des-Landes: les terres agricoles, entre réalités agraires et utopies foncières ». *Noréis. Environnement, aménagement, société*, n°238-239: 133-45. <https://doi.org/10.4000/norois.5907>.
- Ritvo, Harriet. 2012. *The Dawn of Green: Manchester, Thirlmere, and Modern Environmentalism*. University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/D/bo5764147.html>.
- Robert, Martine. 1996, février 2. « Marne-la-Vallée : Deux promoteurs réclament 350 millions de francs à Epamarne ». *Les Echos*. <https://www.lesechos.fr/1996/02/marne-la-vallee-deux-promoteurs-reclament-350-millions-de-francs-a-epamarne-828993>
- Roche, Daniel. 1991. « De la forêt exploitée à la forêt protégée et urbanisée. Quelques réflexions sur le bois et la ville ». *Cahiers de Fontenay* 9 (1): 3-11.
- Roche, Elise. 2010. « Territoires institutionnels et vécus de la participation en Europe. » Thèse de doctorat en histoire et civilisations, EHESS. <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01650153/document>
- Roche, Elise. 2011. « Les effets territoriaux des « ratés » de la participation. » Communication à la Journée d'études sur les effets de la participation, EHESS 15.
- Rode, Sylvain. 2017. « La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif ». *Espaces et sociétés*, n° 171(4), 145-161.
- Rollant, Romain. 2007. « De la légitimation des acteurs à la légitimité du débat public ». In *Le débat public : Une expérience française de démocratie participative*, sous la direction de Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Heriard Dubreuil, Rémi Lefebvre. La Découverte. 178-188. [://www.cairn.info/le-debat-public-une-experience-francaise--9782707153418-page-178.htm](https://www.cairn.info/le-debat-public-une-experience-francaise--9782707153418-page-178.htm)
- Romagoux, Florent. 2010. « L'extension du contrôle du juge administratif sur les déboisements des forêts domaniales portant atteinte à la biodiversité ». *Revue juridique de l'environnement* 35 (3): 409-25.
- Roncayolo, Marcel, Jacques Brun, Guy Burgel, et Jean-Claude Chamboredon. 2001. *Histoire de la France urbaine: mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*. Ed. du Seuil.
- Rosanvallon, Pierre. 1990. *L'Etat en France de 1789 à nos jours*. Ed. du Seuil.
- Roullier, Jean-Eudes. 2005. « L'axe d'urbanisation nouvelle de la Vallée de la Marne. » [Le Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles]. <http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mvnouvelle.pdf>

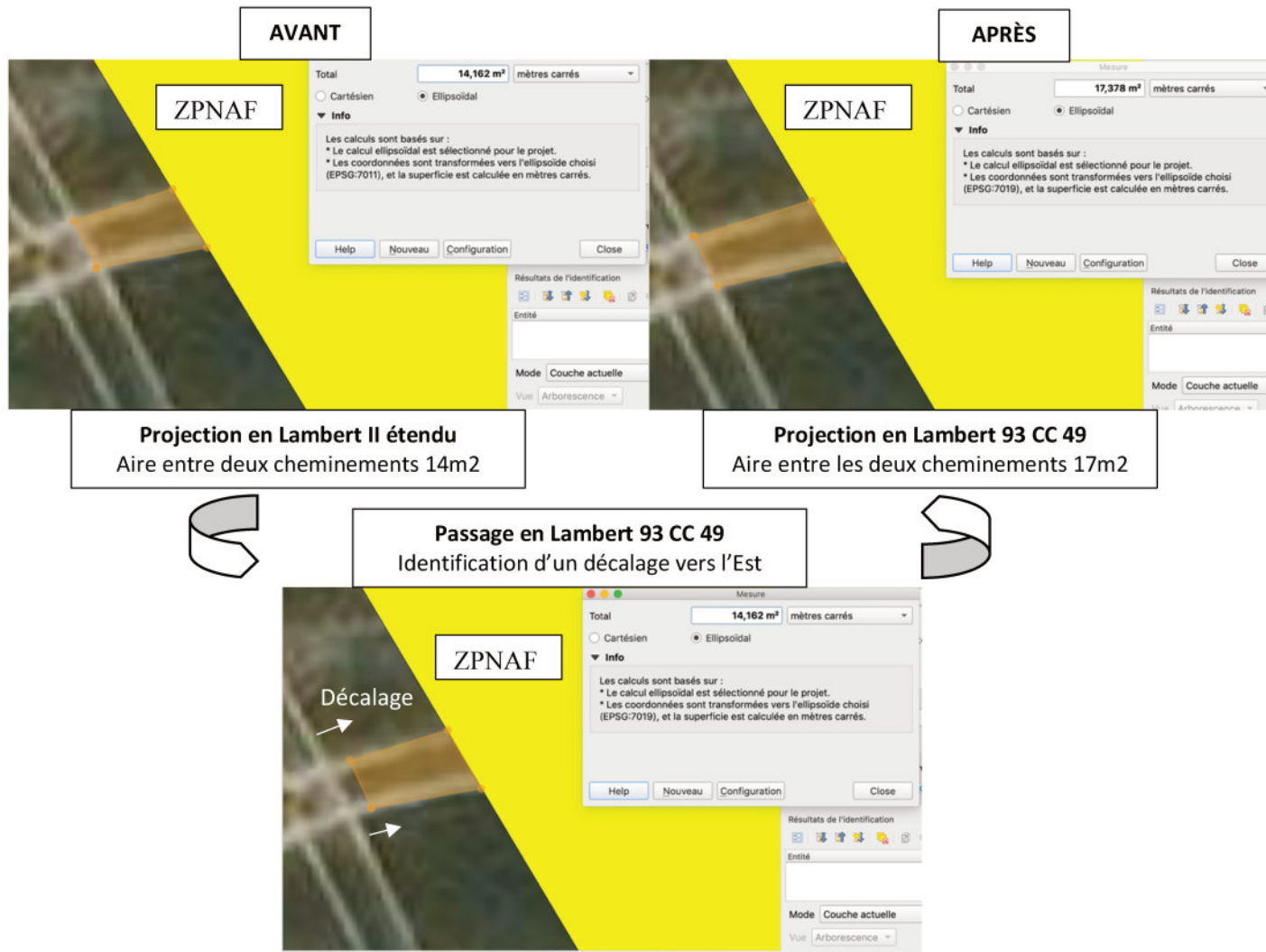
- Roullier, Jean-Eudes. 2003. *Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des Villes Nouvelles Françaises*. Direction de l'architecture et de l'urbanisme ; Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1762. *Du contrat social*.
- Sajaloli, Bertrand. 2019. « Les géographes et la nature : regards nouveaux ». *Bulletin de l'association de géographes français. Géographies* 96 (96-2): 155-60.
- Sallet, Frédéric. 1999. *Disney, des vi(II)es* [IUT de Journalisme de Bordeaux]. http://sebastien.jacquy.free.fr/public_html/Histoire/sallet/Bailly/Colombe.html
- Sanson, Baptiste, et Catherine Moret. 2022. « “Cette PAC sera celle de la haie !” » *Pour* 243 (2): 129-38. <https://doi.org/10.3917/pour.243.0129>.
- Santel, Gilbert, François Wellhoff, et Michel Laffitte. 2008. « Perspectives de développement du secteur IV de Marne-la-Vallée et du Projet Eurodisneyland ». Rapport de Mission. Conseil général de l'environnement et du Développement Durable et Inspection générale des Finances. [http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.Rapport sPublics/2008/2008-M-020.pdf](http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.Rapport%20Publics/2008/2008-M-020.pdf).
- Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Payot.
- Sébastien, Léa. 2018. « Les Grands Projets Inutiles et Imposés, Nouveaux Champs de l'action Politique ». *The Conversation*. Consulté le 20 juin 2022. <http://theconversation.com/les-grands-projets-inutiles-et-imposes-nouveaux-champs-de-laction-politique-96142>.
- Simon, Laurent, et Lydie Goeldner-Gianella. 2012. « Quelle biodiversité pour quels habitants dans la trame verte urbaine ? L'exemple du Val Maubuée (Seine-et-Marne, France). L'exemple du Val Maubuée (Seine-et-Marne, France) ». *Développement durable et territoires* 3 (2). <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.9326>.
- Sintomer, Yves. 2008. « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? » *Raisons politiques*, n° 31(3), 115-133.
- Site officiel EPA Paris-Saclay. 2023. « La gouvernance ». <https://epa-paris-saclay.fr/letablissement-public-damenagement-de-paris-saclay/gouvernance/>.
- Spaak, Dorian. 2013. « Le Plateau de Saclay : Une terre pionnière pour la protection foncière en attente d'un projet pour ses espaces ouverts et agricoles. » | *Pour* 220, 315 à 326.
- Stephan, Jean-Marie. 2010. « Espaces remarquables, espaces ordinaires : de la sanctuarisation des sites à la fonctionnalité des territoires ». *Pour* 205-206 (2-3): 48-61. <https://doi.org/10.3917/pour.205.0048>.
- Strigler, Marie-Claude. 2018. « La wilderness : un espace fantasmé ». In *L'espace du Nouveau Monde : Mythologies et ancrages territoriaux*, édité par Nicolas Bernard, Gilles Chamerois, Arlette Gautier, Georges-Henry Laffont, et Denis Martouzet, 31-44. Presses universitaires de Rennes. <http://books.openedition.org/pur/86516>.
- Subra, Philippe. 2018. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin. <https://www.cairn.info/geopolitique-de-l-amenagement-du-territoire--9782200621186-p-201.htm>.
- Terre et Cité, et Hervé Brédif. 2003. « Audit patrimonial. Intérêts, conditions et moyens du maintien et de l'adaptation de l'agriculture périurbaine et d'amélioration de la gestion du vivant dans la métropole francilienne Vers une démarche patrimoniale de coopération entre agriculture et cités sur le territoire du plateau de Saclay. » Institut de Stratégies Patrimoniales - Institut National Agronomique Paris-Grignon. https://terreetcite.org/wp-content/uploads/2018/01/2b_Auditpatrimonial2003-2_Concertation_Agriculteurs_ZPNAF_Local_Audit_Forum_Plateau_Terre_Cite_Patrimoine_Saclay.pdf
- Terre et Cité, Ceresco, et L'Atelier de l'Ours. 2023. « Évaluation de la Zone de Protection Naturelle, Agricole et Forestière du plateau de Saclay. Rapport d'évaluation 2021. EPA Paris-Saclay. https://epa-paris-saclay.fr/wp-content/uploads/2023/06/EZP_OU_EN_SOMMES_NOUS_2021_V1_web.pdf
- Theulé, Frédéric. 2019. « La BD, pomme de discorde identitaire en ville nouvelle. Saint-Quentin-en-Yvelines, 1975 ». *Histoire urbaine* 56 (3): 71-87. <https://doi.org/10.3917/rhu.056.0071>.
- Tonnelat, Stéphane. 2022. « Un contentieux microclimatique : ethnographie d'un référent sur l'occupation de terres agricoles en voie d'urbanisation ». *Droit et société* 110 (1): 151-70. <https://doi.org/10.3917/drs1.110.0151>.
- Torre, André, Olivier Aznar, M. Bonin, Armelle Caron, Eduardo Chia, M. Galman, Christine Lefranc, et al. 2006. « Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises ». *Revue d'Economie Regionale Urbaine* (3): 415-53.

- Toublanc, Monique, et Sophie Bonin. 2012. « Planifier les trames vertes dans les aires urbaines : une alliance à trouver entre paysagisme et écologie ». *Développement durable et territoires*. 3, (2). <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.9347>.
- Touraine, Alain. 1955. *L'évolution du travail ouvrier aux Usines Renault*. CNRS.
- Tournay, Virginie. 2011. *Sociologie des institutions*. Presses Universitaires de France. <https://www.cairn.info/sociologie-des-institutions--9782130585565-p-3.htm>
- Truchet, Didier. 2017. « La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit ». *LEGICOM* 58 (1): 5-11. <https://doi.org/10.3917/legi.058.0005>.
- Vadelorge, Loïc. 2004. « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles ». *Espaces et sociétés* n°119 (4). http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=ESP_119_0037.
- . 2005. « Mémoire et histoire. Les villes nouvelles françaises ». *Les Annales de la recherche urbaine* 98 (1): 7-14. <https://doi.org/10.3406/aru.2005.2592>.
- . 2007. « Le programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles : bilan et perspectives de la recherche historique ». *Espaces et sociétés* 130 (3): 27-40. <https://doi.org/10.3917/esp.130.0027>.
- . 2012. « La politique des villes nouvelles françaises ». In *De la ville nouvelle à la ville durable ; Marne-la-Vallée*, édité par Clément Orillard et Antoine Picon. Parenthèses. <https://www.librairie-gallimard.com/livre/9782863642740-de-la-ville-nouvelle-a-la-ville-durable-marne-la-vallee-clement-orillard-antoine-picon/>.
- Vallauri, Daniel, et Emmanuelle Neyroumande. 2009. « Les forêts françaises : une biodiversité à la fois riche et menacée ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* N° 53 (1): 75-81.
- Vanpeene, Sylvie, Jennifer Amsellem, Romain Sordello, et Lucille Billon. 2018. « Prise de recul sur la politique Trame verte et bleue à l'échelle régionale ». *Sciences Eaux & Territoires*. 25 (1): 14-19. <https://doi.org/10.3917/set.025.0014>.
- Veltz, Pierre. 2020. *Saclay Genèse et défis d'un grand projet*. Parenthèse.
- Veyret, Yvette. 2007. « L'environnement, objet géographique ? » - L'environnement au regard des sciences sociales, les sciences sociales à l'épreuve de l'environnement, *Annales des Mines*, n° 48. <https://www.annales.org/re/2007/resumes/octobre/02-re-resum-FR-AN-AL-ES-octobre-2007.html>.
- Viel, Laurent, Gonzalo Lizarralde, Fella Amina Maherzi, et Isabelle Thomas-Maret. 2012. « L'influence des parties prenantes dans les grands projets urbains. Les cas du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence ». *Cybergeo : European Journal of Geography*. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.25310>
- Ville Ouverte. 2018. « Changer les règles de la participation : Pour quoi ? » *Métropolitiques*. <https://metropolitiques.eu/Changer-les-regles-de-la-participation-pour-quoi.html>
- Virginie, Picon-Lefebvre. 2012. « Euro Disneyland : la ville des loisirs ». In *De la ville nouvelle à la ville durable ; Marne-la-Vallée*, édité par Clément Orillard et Antoine Picon. Gallimard <https://www.librairie-gallimard.com/livre/9782863642740-de-la-ville-nouvelle-a-la-ville-durable-marne-la-vallee-clement-orillard-antoine-picon/>.
- Voldman, Danièle. 1990a. « Aménager la région parisienne (février 1950-août 1960) ». *Bulletins de l'Institut d'Histoire du Temps Présent* 17 (1): 49-54. <https://doi.org/10.3406/ihtp.1990.2159>.
- . 1990b. Les origines des villes nouvelles de la région parisienne (1919-1969). Vol. n°17. *Les Cahiers de l'Institut d'Histoire du Temps Présent*. https://www.persee.fr/issue/ihtp_0769-4504_1990_num_17_1.
- . 2005. « Les traceurs de villes ont-ils un discours de démiurges ? », in *Gouverner les villes nouvelles. L'Etat et les collectivités locales (1960-2005)*, Sous la direction de Loïc Vadelorge, 51-66. Manuscrit Université.
- Walter, Christian, Antonio Bispo, Claire Chenu, Alexandra Langlais, et Christophe Schwartz. 2015. « Les services écosystémiques des sols : du concept à sa valorisation ». *Cahier Demeter*, n°15 (janvier). <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01137484>

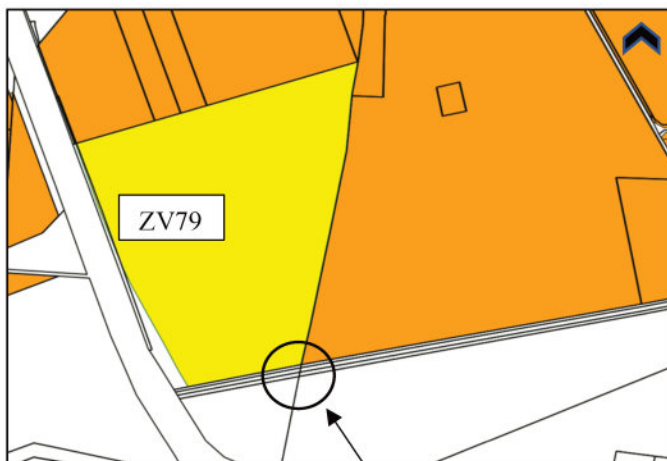
Annexes

Annexe 1: Étude de cas portant sur le décalage du tracé de la ZPNAF

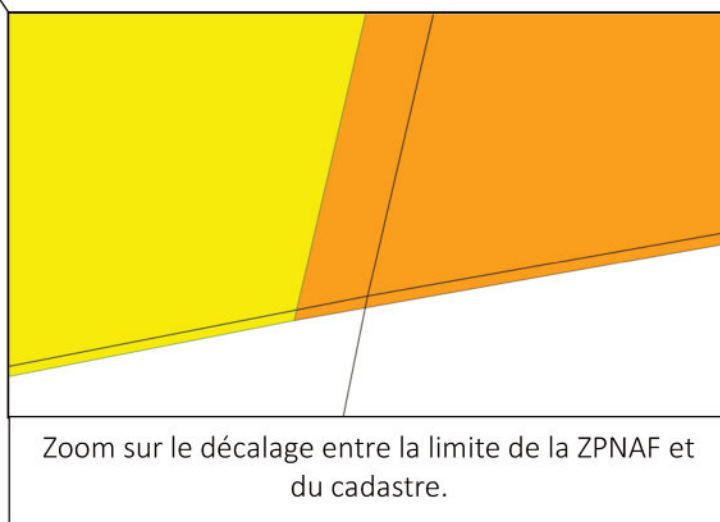
Sur le plateau de Saclay, l'ancien système de projection Lambert II étendu a laissé place au système de projection Lambert 93 CC 49. Sur la parcelle ZV 79 qui se trouve en ZPNAF, au niveau de l'échangeur de Corbeville, nous avons projeté les couches Shapefile du parcellaire cadastral et de la ZPNAF avec un logiciel SIG dans les deux systèmes de projection. On constate ainsi que, dans ce cas précis, il n'y a pas de déformation des polygones car les parcelles conservent la même surface mesurée par le logiciel. En revanche, en insérant une photo aérienne en arrière fond, et en prenant comme point de repère un chemin rural, on observe un léger décalage vers l'est de la couche ZPNAF lors du passage de Lambert II étendu en Lambert 93, ainsi que pour la couche des parcelles cadastrales. Si l'on prend les deux couches shapefile, les unes par rapport aux autres, on remarque aussi un décalage variable selon les parcelles observées.



Sources : Qgis M.Jussaume (04/2022). EPA-Paris Saclay (2021)



La parcelle ZV79 (jaune) en ZPNAF est ici démarquée du reste de la ZPNAF (orange). On remarque un décalage de 1,4 mètre vers l'est et de 20cm vers le Sud.



En conclusion, si l'on prend comme point de repère la photo aérienne, la couche ZPNAF, qui a été créée en 2013 en Lambert II étendu, est donc légèrement décalée vers l'est lors de son passage en Lambert 93. Si l'on prend comme référence le plan cadastral, réalisé en Lambert 93, on observe aussi un décalage entre la couche ZPNAF et le fond cadastral. Ces décalages peuvent sembler anodins. Mais, reportés sur une longueur, on peut se demander s'ils ne sont pas susceptibles d'induire des différences de surfaces pouvant être significatives dans les calculs.

Annexe 2: Analyse d'une suspicion d'empiétement de la parcelle pour partie ZV 31 de l'échangeur de Corbeville



Figure 144: Redécoupage de la parcelle ZV 31 pour partie en ZPNAF (M. Jussaume, QGis, 2022)

Si l'on reprend le schéma de la figure ci-dessus, la parcelle ZV31 est redécoupée comme suit :

$$\begin{aligned} \text{ZV 31} &= \text{ZV78} + \text{ZV79total} \\ &= \text{ZV78} + (\text{ZV79pp} + \text{Emprise du projet}) \end{aligned}$$

Le but est de réussir à connaître la surface de l'emprise du projet qui correspond à la zone en dehors de la ZPNAF de la parcelle ZV79 (figure 144 ci-dessus). Le tableau 7 récapitule l'ensemble des données collectées sur les surfaces du cas d'étude de l'échangeur de Corbeville. Dans la deuxième colonne, intitulée « mesurées dans le SIG », sont répertoriées les surfaces des polygones qui ont été mesurées sur le logiciel de QGIS dans le cadre de cette thèse dans un système de projection EPSG : 3949 - RGF93 / CC49. Dans la quatrième colonne sont répertoriées les données exprimées que l'on retrouve dans certains documents de l'enquête parcellaire.

Tableau 7: Synthèse des données de la parcelle de l'échangeur de Corbeville

Surfaces	Mesurées dans le SIG	Mesurées dans la matrice ZPNAF	Exprimées par la matrice cadastrale	Annoncées dans l'état parcellaire
Zones				
ZV31			143 870	
ZV78	2 061		2 040	
ZV79 totale	143 669		143 830	143 830
ZV79pp en ZPNAF	140 426	140 574	?	140 276
Emprise du projet	3 056 3 489 avec décalage planimétrique		?	3 436

ETAT PARCELLAIRE

DUP ECHANGEUR DE CORBEVILLE

Commune de SACLAY

SACLAY

PROPRIETE 001 PROPRIETAIRE REEL (Personne physique) ou SON REPRESENTANT (Personne morale)
 -GROUPEMENT FONCIER AGRICOLE DU PETIT SACLAY
 Immatriculé au RCS d'EVRY le 15 décembre 2006 sous le numéro 493315972
 dont le siège est à SACLAY (91400) Ferme de la Martinière
 Représenté par Monsieur Jacques LAUREAU gérant et Madame Elisabeth LAUREAU co-gérante demeurant à la même adresse

Mode	Référence cadastrale					Numéro du plan	Emprise		Hors-emprise		Observations
	Sect.	N°	Nature	Lieu-Dit	Surface (m²)		N°	Surface (m²)	N°	Surface (m²)	
	ZV	79	Terre	La Faverolle	143 830		2		3 436		



Figure 145: Extrait de l'état parcellaire de l'échangeur de Corbeville (EPA Paris-Saclay, 2021)

La lecture du procès-verbal d'enquête, rendu le 15 décembre 2021, permet d'identifier plusieurs observations « faisant état d'imprécisions dans la délimitation des parcelles concernées et d'un empiètement probable de la parcelle n°2 sur la ZPNAF » et, de ce fait, interrogeant la surface de l'emprise du projet (en rouge). En effet, dans l'état parcellaire, il est notifié que l'emprise expropriée par l'EPA Paris-Saclay serait de 3 436 m² (en rouge dans la figure 145 ci-dessus). L'interprétation des données chiffrées varient néanmoins selon les acteurs concernés.

1) Le point de vue de l'exploitant : L'exploitant a calculé la surface hors ZPNAF, libre pour le projet, à partir de la surface exprimée par la matrice cadastrale et des données connues de la ZPNAF.

Dans un courrier réalisé avec Terre et Cité, le propriétaire concerné par l'expropriation dresse une chronologie des différentes ponctions qui ont affecté sa parcelle de terrain depuis le début de l'opération d'intérêt national. Il reprend ainsi les surfaces exprimées par les matrices cadastrales et les données connues sur la ZPNAF. Il suit la logique de l'équation exposée précédemment et effectue ensuite le calcul suivant pour vérifier le respect de la surface en ZPNAF ZV79pp :

$$\text{Équation de référence : } ZV\ 31 = ZV78 + ZV79_{\text{total}} = ZV78 + (ZV79_{\text{pp}} + \text{Emprise du projet})$$

$$\begin{aligned} \text{Il calcule ainsi : } ZV79_{\text{pp}} &= ZV79\ \text{total de la matrice} - \text{Emprise du projet de l'état parcellaire} \\ &= 143\ 830 - 3436 \\ &= 140\ 394\ \text{m}^2 \end{aligned}$$

Le propriétaire s'interroge alors sur deux points :

1) Son calcul ne lui permet pas de retomber sur la valeur de 140 276 m² indiquée dans l'état parcellaire comme la surface hors emprise. Cette valeur hors emprise devrait en effet correspondre à la partie de la parcelle ZV79 protégée par la ZPNAF (ZV79pp).

2) La surface ZV79pp qu'il calcule est plus petite que les surfaces indiquées dans la table attributaire de la ZPNAF pour cette parcelle. Soit 140 574 m² pour la matrice de la ZPNAF (supposée être aussi mesurée initialement car il n'y a pas eu de bornage) et 140 426 m² pour la surface mesurée dans le SIG. Si l'on suit cette logique, le calcul devrait en effet permettre de retomber sur la valeur connue de la ZPNAF pour cette parcelle.

Conclusion du propriétaire : Pour connaître l'emprise autorisée pour le projet, il faut partir de la ZPNAF et enlever à la surface totale de la parcelle ZV79 la surface connue de la ZPNAF.

$$\begin{aligned} \text{Emprise du projet} &= \text{ZV79 total} - \text{ZV79pp} \\ &= 143\,830 - 140\,574 \text{ (matrice ZPNAF)} \text{ ou } 143\,830 - 140\,426 \text{ (mesure SIG)} \\ &= 3256 \text{ ou } 3404 \text{ m}^2 \end{aligned}$$

Cette méthode lui permettrait d'identifier un empiètement sur la ZPNAF entre 32m² et 180m² selon si l'on prend la surface de la matrice ou la surface mesurée dans le SIG actuel.

Avant de présenter les autres méthodes de compréhension du problème, donnons quelques éléments pour éclaircir la lecture de ces données. Si l'on reprend la légende de l'état parcellaire, on remarque que la surface totale de la parcelle est bien une surface exprimée par la matrice cadastrale. En revanche, pour les surfaces emprise et hors emprise l'origine des données n'est pas précisée (figure 146 ci-dessous). Comme la somme des deux surfaces ne permet pas de retrouver le total de la surface exprimée de la parcelle ZV79, on peut supposer qu'il s'agit de surfaces mesurées par un logiciel de SIG. Elles ne devraient donc pas faire foi d'un point de vue juridique.

<p>Ils sont constitués d'un tableau de l'état parcellaire proprement dit, établi par propriétaire, où sont regroupées toutes les parcelles lui appartenant :</p> <ul style="list-style-type: none">• Colonne 1 : sans objet,• Colonne 2 et 3 : références cadastrales,• Colonne 4 : nature de culture indiquée dans la matrice cadastrale. Ces codes sont repris à la fin de la notice.• Colonne 5 : lieu-dit indiqué dans la matrice cadastrale,• Colonne 6 : contenance cadastrale figurant sur la matrice cadastrale,• Colonne 7 : numéro des parcelles (n° PP) qui sont les numéros donnés par le maître d'ouvrage aux parcelles à acquérir,• Colonne 8 - 9 : surface à acquérir par le maître d'ouvrage,• Colonne 10 - 11 : surface hors emprise,

Figure 146: Extrait de la légende de l'enquête parcellaire (EPA Marne, 2021)

Par ailleurs, le calcul effectué par le propriétaire pour obtenir l'emprise autorisée pour le projet rencontre l'un des problèmes constitutifs de la ZPNAF. En effet, pour effectuer son calcul, le propriétaire est obligé de combiner dans son équation une valeur exprimée par la matrice cadastrale (pour ZV79 total) et une valeur mesurée par un SIG (celle de la matrice de la ZPNAF). L'absence de bornage de la servitude de ZPNAF pour les parcelles pour partie empêche d'avoir une valeur exprimée qui permettrait des calculs sur une base commune. En l'état, le calcul du propriétaire combine des données qui n'ont pas été obtenues avec le même référentiel, ce qui limite la portée des résultats.

2) Le point de vue du commissaire enquêteur : Pour le commissaire enquêteur, l'emprise du projet ne semble pas empiéter mais la limite du projet doit être confirmée par un bornage.



Figure 147: Extrait de l'Atlas de la ZPNAF (EPA Paris-Saclay, 2013)

Dans son avis, le commissaire enquêteur fait mention de l'atlas de la ZPNAF qui est le document PDF présentant le périmètre de la ZPNAF (en vert dans la figure ci-dessus). Il ne fait pas allusion aux surfaces en jeu mais s'appuie seulement sur l'extrait cartographique de la figure 147 pour constater que la superposition du pan parcellaire avec l'atlas semble respecter la limite de la servitude (frontière orange de la figure 147). Selon lui, la parcelle peut donc être cessible si un bornage est effectué par un géomètre expert.

Suite à la réunion du 13 décembre au siège de l'EPAPS, le plan au 1/5000^e de la ZPNAF, qui était annexé au décret de création, a été envoyé au commissaire enquêteur. Sur ce plan, la zone protégée est en vert, et les numéros de parcelles sont ceux d'avant la modification cadastrale de janvier 2014. En superposant le tracé du plan parcellaire à ce plan du 27/12/2013, on voit que la parcelle 2 est bien en dehors de la zone en vert, suivant exactement son contour (annexe 9). Le commissaire enquêteur peut donc confirmer la réponse contenue dans le courriel de M. Macé du 14 décembre. La détermination « contradictoire » prévue à l'article 1 du code de l'expropriation sera complétée par un bornage comme indiqué dans la réponse de l'EPAPS.

Comme la parcelle n°2 est effectivement en dehors de la zone protégée, les inquiétudes portant sur un risque d'empiètement sur la ZPNAF paraissent infondées.

Figure 148: Extrait de l'avis du commissaire enquêteur dans le procès-verbal d'enquête (EPA Paris-Saclay, décembre 2021)

Le plan parcellaire n'atteste pourtant pas de la localisation d'une limite avec exactitude car celle-ci doit effectivement être déterminée par un bornage. Comme constaté précédemment, il existe en plus un décalage entre les couches de ZPNAF et celles du plan cadastral. La seule superposition des deux ne semble donc pas suffire pour s'assurer du non empiètement.

3) Le point de vue de l'aménageur : L'aménageur déclare suivre l'avis du géomètre expert.

Dans sa réponse, l'aménageur rappelle les caractéristiques propres de la couche du plan cadastral, qui ne permet pas d'établir avec précision les surfaces et la localisation des limites de parcelles. Il transmet la responsabilité au cabinet de géomètre expert et indique que les surfaces à exproprier sont dans la colonne « Emprise ». N'ayant pas d'autres documents à disposition, nous pouvons supposer qu'il s'agit toujours de la valeur indiquée dans l'état parcellaire.

2 - Question des erreurs cadastrales

Le plan cadastral est avant tout une image fiscale.

La précision des surfaces cadastrales ne sont donc nullement garanties, en particulier dans les secteurs agricoles.

Ainsi des « erreurs cadastrales » sont quasiment systématiquement constatées par les géomètres-experts lors des divisions cadastrales.

S'agissant du plan parcellaire de l'échangeur de Corbeville sur la commune de Saclay, l'EPA Paris-Saclay en a confié sa réalisation au cabinet Géométric, géomètre-expert, qui l'a réalisé dans les règles de l'art (cf. attestation jointe). Les surfaces à exproprier sont celles qui figurent dans la colonne « Emprise ».

Figure 149: Extrait de l'avis du commissaire enquêteur dans le procès verbal d'enquête (EPA Paris-Saclay, décembre 2021)

De son côté, le géomètre expert fait mention du décalage planimétrique observé pour la parcelle ZV79 pour expliquer les différences de surfaces.

Monsieur,

Vous nous avez interrogé sur la méthodologie employée pour réaliser les documents annexés à l'enquête publique relative à l'aménagement de l'échangeur de Corbeville.

Les documents existants étaient :
Les plans topographiques réalisés par notre société.
Le plan parcellaire du centre des impôts fonciers
Les plans de la ZPNAF fourni par l'EPAPS
Le plan projet de l'échangeur fourni par l'EPAPS.

L'étude et la superposition de ces documents à mis en évidence un décalage planimétrique des emprises de la ZPNAF.
Nous avons donc recalé, sur la base de notre plan topographique et des données cadastrales, le contour de la ZPNAF afin de retrouver une superposition correcte avec le parcellaire et la topographie existante.
Les documents fournis par notre société et annexés à l'enquête publique sont donc la représentation la plus précise possible des données à étudier.

Figure 150: Réponse du cabinet de géomètre expert jointe au procès-verbal d'enquête 'EPA Paris-Saclay, décembre 2021

En regardant à plus grande échelle la délimitation de la parcelle ZV79, on remarque que le décalage planimétrique scinde l'emprise réelle du projet en deux polygones (en rouge dans la figure 151). Le premier d'aspect triangulaire à l'ouest. Et le second correspond à une longue bande d'environ 1,4 m de large à l'est.

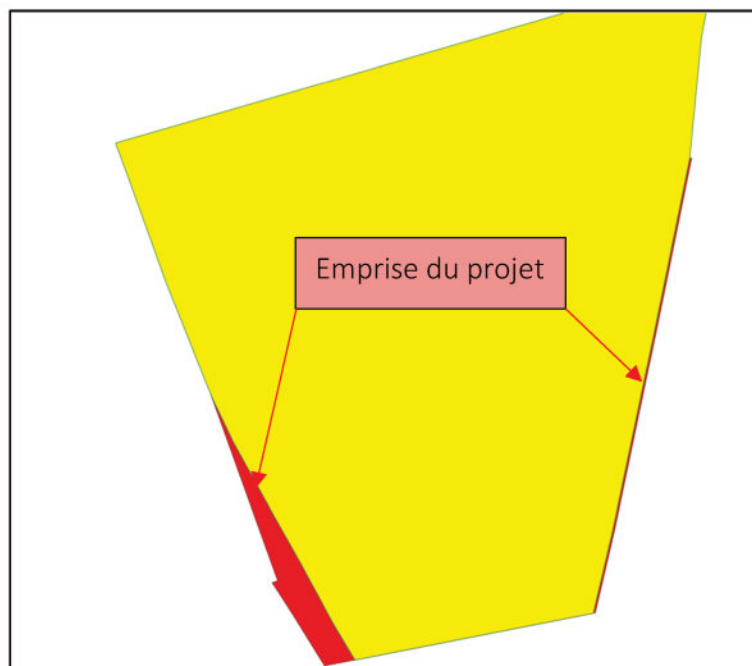


Figure 151 : Visualisation du décalage planimétrique qui scinde l'emprise hors ZPNAF en deux (M. Jussaume, QGis, 2022)

Si l'on mesure l'emprise du projet on trouve ainsi 3489 m². Ce qui, moyennant la marge d'erreur des relevés, est globalement identique à la surface annoncée dans l'état parcellaire de 3436 m². On peut donc supposer que le calcul de l'emprise du projet s'est appuyé sur une mesure du SIG. Or, si l'on poursuit la démarche on se retrouve avec les données mesurées suivantes.

Zones	Emprise projet	ZV79 pp	ZV79 total
Surface mesurée (cartésien)	3489	140 426	143 668

Or $3489 + 140\,426 = 143\,915 \text{ m}^2 \text{ calculés} \neq 143\,668 \text{ (mesurés par le SIG)}$

Soit une différence de 247 m² entre la mesure par le logiciel ArcGis et la somme des parties. Selon les avis, cette marge d'erreur est plus ou moins négligeable. Dans le cas de la ZPNAF, elle interroge néanmoins la méthode de délimitation ou, du moins, ses conséquences. En effet, il est rappelé dans l'avis que le plan cadastral ne fait pas foi dans la mesure des surfaces et la limitation des parcelles. Et pourtant, c'est lui qui semble servir de base de calcul de l'emprise et non la surface de la ZPNAF initialement inscrite dans le décret de 2013. Sachant que les données chiffrées de la ZPNAF sont omniprésentes dans les discours et les présentations du territoire, le fait qu'elle n'aient en réalité pas plus de poids dans le processus de délimitation de ses frontières interrogent donc les acteurs.

4) Le point de vue du topographe extérieur : Le topographe invite à utiliser pour les calculs le ratio entre la surface mesurée et exprimée en faisant un produit en croix.

Pour avoir un point de vue extérieur au cas d'étude, la présente thèse a fait l'appel à un topographe qui travaille régulièrement avec les collectivités territoriales pour l'élaboration de leurs documents de planification. Selon lui, l'état parcellaire n'a pas été bien réalisé car il ne précise pas l'origine des surfaces emprise et hors emprise. Dans l'état, il n'est donc pas possible de savoir s'il s'agit de données mesurées ou exprimées. Pour éviter la combinaison de données exprimées et mesurées, le topographe propose donc de retrouver la surface exprimée autorisée pour le projet en faisant un calcul de rapport sous la forme d'un produit en croix.

Ainsi,

En mesurant toutes les surfaces selon la même méthode et le même système de projection dans le logiciel,

En connaissant certaines valeurs exprimées dans la matrice cadastrale,

Il serait possible d'évaluer la valeur des surfaces exprimées des parcelles restantes par **un produit en croix**.

Zones	ZV79 total	ZV79 pp en ZPNAF	Emprise du projet
Méthode			
Mesurées SIG	143 669	140 426	3489
Exprimées	143 830	?	?

On aurait ainsi,

$$\text{ZV 79 pp exprimée} = (143\ 830 \times 140\ 426) / 143\ 669 = 140\ 583\ \text{m}^2$$

$$\text{Emprise du projet exprimée} = 3492\ \text{m}^2$$

Si l'on suit cette méthode, on obtient une surface exprimée de l'emprise du projet de 3492 m² soit de 56 m² supérieur à celle annoncée par l'aménageur de 3436 m². D'après cette méthode, la surface annoncée par l'aménageur n'empièterait donc pas sur la ZPNAF. Mais dans ce cas, la surface exprimée de la ZPNAF est supposée non pas être de 140 574 mais de 140 583 m². Une différence de 9m² qui peut être négligeable pour certains acteurs mais qui interroge l'usage des chiffres.

Il est important de souligner que les conclusions de l'utilisation de cette méthode varient en fonction des parcelles étudiées. En 2022, l'association Terre et Cité s'est intéressée de plus près aux parcelles expropriées pour le tracé de la ligne 18 à Villiers-le-Bâcle et a remarqué des différences de surfaces qui concluraient à un empiètement de la ZPNAF de 1,3 hectare sur les parcelles concernées.⁵¹¹

5) Un autre point de vue : Considérer que c'est la surface de la ZPNAF dans le décret qui est légale et qui fait foi. Et donc s'en servir comme point de départ des calculs.

⁵¹¹ Note explicative Enquête parcellaire préalable à la Ligne 18 & Respect de la ZPNAF. Décembre 2022.

Zones	ZV79 total	ZV79 pp en ZPNAF	Emprise du projet
Mesurées SIG	143 669	140 426	3489
Exprimées	143 830	140 574	?

Lors de l'entretien avec les services SIG de l'aménageur, il a été précisé que pour la ZPNAF, la matrice est composée de surfaces mesurées dans le SIG en 2013. Mais, si l'on considère que ces surfaces font foi, dans le sens où le décret de 2013 mentionne la protection d'une surface d'environ 2469 hectares. Cette dernière ne pourrait donc pas être réduite. Une autre approche serait donc de calculer l'emprise ouverte par le projet en considérant comme fixes les surfaces de la ZPNAF.

Car, si l'on considère que la surface de la matrice de la ZPNAF est exprimée, malgré ses modalités de calcul d'origine mesurée, alors elle pourrait être comparée à la surface cadastrale exprimée de ZV79 total.

$$\begin{aligned}
 \text{Emprise du projet exprimée} &= \text{ZV79 total exprimé} - \text{ZV79 pp en ZPNAF matrice} \\
 &= 143\,830 - 140\,574 \\
 &= \mathbf{3256\ m^2}
 \end{aligned}$$

Dans ce cas-ci, on constate que la surface expropriée de 3436 m² est de 180 m² plus importante. On retrouve ici les résultats de l'approche de l'exploitant. Néanmoins, si l'on se reporte au texte du décret de 2013 ci-dessous, il est indiqué que la superficie totale de la zone agricole est « d'environ 2469 hectares ». C'est cette surface totale qui est inscrite dans le décret et non la surface des parcelles au cas par cas. Il faudrait donc une marge d'erreur cumulée de 10 000 m² pour contredire le texte du décret. Car, prises individuellement, des marges d'erreurs de centaines de m² ne changeront pas le total de la surface en hectares et ne feront donc pas entorse au décret d'application de la ZPNAF. La seconde partie du texte du décret, quant à elle, mentionne le plan de l'Atlas à l'échelle 1/5000 et inviterait à se référer au tracé cartographique.

Annexe 3 : Liste des personnes enquêtées

Catégorie	Numéro	Terrain d'étude	Fonction
Agriculteur	1	Saclay	Exploitant céréalier diversifié après une reconversion en agriculture biologique. Engagement militant. Saclay. Octobre 2021.
Agriculteur	2	MLV	Exploitant diversifié avec projet d'extension en lien avec l'EPA. Marne-la-Vallée, janvier 2022
Agriculteur	3	MLV	Exploitant céréalier touché par des expropriations de l'OIN. Marne-la-Vallée, janvier 2022
Agriculteur	4	Sénart	Exploitant diversifié touché par des expropriations de l'OIN. Sénart, mai 2022
Agriculteur	5	Saclay	Exploitant céréalier touché par des dégradations du réseau de drainage. Plateau de Saclay. 2019
Agriculteur	6	Saclay	Exploitant céréalier touché par des expropriations de l'EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay. 2019
Agriculteur	7	Saclay	Exploitant berger paysagiste développant une activité d'éco-pâturage après un début de parcours professionnel dans le secteur du paysagisme et de l'entretien des espaces verts. Plateau de Saclay. 2019
Agriculteur	8	Saclay	Exploitant céréalier converti à l'agriculture biologique. Plateau de Saclay. 2019

Catégorie	Numéro	Terrain d'étude	Fonction
Aménageur	1	Saclay	Cheffe de projets Agriculture. EPA Paris-Saclay. Juillet 2021
Aménageur	2	Saclay	Direction RSE. EPA Paris-Saclay. Septembre 2021.
Aménageur	3	Saclay	Responsable SIG-topographe EPA Paris-Saclay. Plateau de Saclay, mars 2022.
Aménageur	4	Saclay	Direction de l'Aménagement EPA Paris-Saclay. Saclay. Décembre 2021.
Aménageur	5	MLV	Responsable Stratégie et Innovation EPA Marne. Marne-la-Vallée, octobre 2021.
Aménageur	6	MLV	Direction opérationnelle EPA Marne. Marne-la-Vallée. Septembre 2020.
Aménageur	7	MLV	EPA Marne. Direction des affaires juridiques et foncières. 2022.
Aménageur	8	Sénart	Direction générale Aménagement et prospective EPA Sénart. Sénart, février 2022

Aménageur	9	IDF	Grand Paris Aménagement. Responsable valorisation foncière. 2022
Aménageur	10	IDF	Grand Paris Aménagement. Gestionnaire Locative. 2022
Aménageur	11	IDF	EPA Mantois Seine Aval. Direction du pôle aménagement. 2021
Aménageur	12	France	Direction juridique de l'Union Nationale des Aménageurs (UNAM). Septembre 2021.
Aménageur	13	MLV	Entretien Direction des Opérations EPAMarne. 2017.

Catégorie	Numéro	Terrain d'étude	Fonction
Technicien	1	Saclay	Syndicat Mixte du Bassin Versant de la Bièvre. Animatrice SAGE Bièvre. 2021
Technicien	2	Saclay	Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre. Direction des services techniques. Plateau de Saclay, juillet 2021.
Technicien	3	Saclay	Chef de projet Écologue. GIP Seine et Yvelines Environnement. Novembre 2021.
Technicien	4	MLV	Responsable Eau et Biodiversité. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. Juillet 2021
Technicien	5	MLV	Direction générale des services techniques et de l'aménagement durable Val d'Europe Agglomération. Marne-la-Vallée, novembre 2021.
Technicien	6	MLV	Direction. Groupement d'intérêt public Seine et Marne environnement. Juillet 2021.
Technicien	7	IDF	Communauté Urbaine Grand Paris Seine & Oise. Chef de projet filière agricole et forestière. 2021
Technicien	8	IDF	Délégué territorial (Nord Seine-et-Marne) Agence des espaces verts. Août 2021.
Technicien	9	IDF	SAFER Ile-de-France. Direction de l'Action Foncière. 2022
Technicien	10	IDF	SAFER Ile-de-France. Cheffe de projet Aménagement et compensations écologiques. 2022
Technicien	11	IDF	SAFER Ile-de-France. Coordinatrice du pôle Études et Stratégies Territoriales. 2022
Technicien	12	IDF	Secrétaire générale et trésorière de Association Agri Développement Île-de-France. Chambre d'Agriculture Ile-de-France, mars 2022.
Technicien	13	IDF	Office Nationale des Forêts. Unité territoriale Ouest Essonne. Technicien Forestier. 2021

Technicien	14	France	Direction Générale. Autorité Environnementale, octobre 2021.
Technicien	15	USA	External Affairs Manager. Open Space Authority. Juillet 2022.
Technicien	16	MLV	Directeur de cabinet du Président de Val d'Europe agglomération. Juin 2016
Technicien	17	IDF	Direction Observatoire Régional des déchets d'Île-de-France. Institut Paris Région. Décembre 2021.
Technicien	18	IDF	Chargée de prospective territoriale Essonne Agence des Espaces Verts. 2019
Technicien	19	MLV	Directrice de l'Environnement. Communauté d'Agglomération Marne-et-Gondoire. Marne-la-Vallée. 2017.
Technicien	20	MLV	Directeur de cabinet du Président de Val d'Europe agglomération. Juin 2017

Catégorie	Numéro	Terrain d'étude	Fonction
Élus	1	Saclay	Maire. Commune des Loges-en-Josas. Saclay. Décembre 2022.
Élus	2	Saclay	Maire. Commune de Saclay. Maire. 2021.
Élus	3	Saclay	Maire. Commune de Villiers le bâcle. Maire. Saclay. Novembre 2021.
Élus	4	Saclay	Maire. Commune de Vauhallan communauté d'agglomération Paris-Saclay. Saclay. Septembre 2021.
Élus	5	Saclay	Conseillère municipale Orsay. Secrétaire association Terre et Cité. Saclay. Novembre 2021.
Élus	6	Saclay	Député de l'Essonne. Saclay. Novembre 2021.
Élus	7	MLV	Maire. Commune de Bussy-Saint-Georges. Marne-la-Vallée. Août 2021.
Élus	8	MLV	Maire. Commune de Villeneuve-le-Comte. Marne-la-Vallée. Octobre 2021.
Élus	9	MLV	Élu. Commune de Bailly-Romainvilliers. Marne-la-Vallée. Juillet 2023.

Catégorie	Numéro	Terrain d'étude	Fonction
État	1	Saclay	Chargé d'étude en préservation du foncier Service Économie Agricole. Direction Départementale des territoires de l'Essonne. Février 2022.
État	2	Saclay	Service Économie Agricole. Direction Départementale des territoires de l'Essonne. Février 2022.
État	3	MLV	Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Chef du service agriculture et développement rural. Septembre 2021

État	4	MLV	Direction Départementale des territoires de Seine-et-Marne. Cheffe du Service Territoires, Aménagements et Connaissances. 2022
État	5	IDF	Responsable du pôle aménagement du territoire du service forêt bois, biomasse et territoire. Direction régionale et interdépartementale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt d'Ile de France (DRIAAF). Juillet 2021.
État	6	France	Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Ministère de la Transition Écologique. Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme. Septembre 2021

Catégorie	Numéro	Terrain d'étude	Fonction
Association	1	Saclay	Coordinateur Général. Association Terre et Cité. Juin 2021
Association	2	Saclay	Cheffe de projet LEADER et accompagnement de la transition agro-écologique. Association Terre et Cité. Saclay. Octobre 2022.
Association	3	Saclay	Chargé des Fonctionnalités agricoles Terre et Cité. Saclay. Juin 2021.
Association	4	Saclay	Consultante Carbone et Agriculture. Août 2021.
Association	5	Saclay	Ingénieur retraité membre permanent. Saclay. Association des Amis de la Vallée de la Bièvre. Août 2021.
Association	6	MLV	Président Association Rassemblement Étude Nature Aménagement Roissy District (RENARD). Marne-la-Vallée. Juillet 2021.
Association	7	Sénart	Vice-président Association de Défense de l'Environnement de Sénart et environs. Sénart. Janvier 2023.
Association	8	Sénart	Président Association de Défense des intérêts des riverains des zones d'activités de Sénart et Environs (ADIR). Sénart. Janvier 2023.
Association	9	IDF	Coordinatrice pôle animation territoriale de l'Association pour un Développement Agricole Durable en Seine Aval. GAL du programme LEADER de l'opération d'intérêt national de Seine Aval. Décembre 2021.
Association	10	MLV	Présidente de l'association les Amis de l'histoire du Val de Bussy. Marne-la-Vallée. Mai 2017.
Militant	11	Saclay	Collectif contre la ligne 18. Bénévole. 2021
Militant	12	IDF	Collectif de lutte pour le triangle de Gonesse. Président. 2020

Catégorie	Numéro	Discipline	Fonction
Chercheur et Spécialiste	1	Ethnographie	Chercheur CNRS. Spécialité Mobilisations environnementales. 2020.
Chercheur et Spécialiste	2	Droit	Maître de conférence. Spécialité protection des sols. 2023.
Chercheur et Spécialiste	3	Droit	Juriste. Droit de l'environnement, experte en analyse et conduite de projets environnementaux, en soutien aux luttes locales. Association « Terres en Luttes ». Novembre 2021.
Chercheur et Spécialiste	4	Ingénierie	Entretien Topographe. Spécialiste en conseil en systèmes et logiciels informatiques Société Urbadesk. Mars 2022
Chercheur et Spécialiste	5	Droit	Institut Paris région. Juriste Mission Planification. 2021
Chercheur et Spécialiste	6	Aménagement	Urbaniste. Département Urbanisme, Aménagement et Territoires. Institut Paris Région. Juillet 2022.
Chercheur et Spécialiste	7	Écologie	Écologue. Département Environnement Urbain et Rural Institut Paris Région. Novembre 2021.
Chercheur et Spécialiste	8	Aménagement	Institut Paris Région. Urbaniste Mission planification. Novembre 2021
Chercheur et Spécialiste	9	Écologie	Seine et Yvelines Environnement. Chef de projet Écologue. 2021
Spécialiste	10	Ancienne membre d'un cabinet de géomètre expert	Ancienne membre d'un cabinet de géomètre expert. Août 2023.

Table des figures

Figure 1: Flyer de communication (Marches des Terres, Octobre 2021).....	14
Figure 2: Schéma d'acteurs interrogés (M. Jussaume, 2024).....	19
Figure 3: Couverture de l'ouvrage de Jean-Michel Roux Territoire sans lieux.....	30
Figure 4 Extrait PADOG. Planche de Lagny (Service d'aménagement de la région parisienne, ministère de la construction, 1960).....	35
Figure 5 : Les zones naturelles d'équilibre (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, 1976).....	38
Figure 6 : Schéma directeur de la région Ile-de-France (Institut Paris région, 1994)	40
Figure 7: Les lignes de force du SDRIF (Préfecture Ile-de-France, 1994 in Orillard, Picon 2012, p71).....	41
Figure 8: Parcs naturels régionaux (Préfecture région Ile-de-France, 2019)	43
Figure 9: Localisation des villes nouvelles franciliennes. Croquis simplifié SDAURP 1965 (Vadelorge, 2012, p39)	66
Figure 10: Les villes nouvelles de l'ouest parisien. Croquis de l'argumentaire du SDAURP 1964 (Alduy, 1979, p16).....	66
Figure 11: Les opérations d'intérêt national franciliennes (Institut Paris Région, 2021).....	94
Figure 12 : Schéma des différents secteurs de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (M. Jussaume,2020)	99
Figure 13: L'urbanisation linéaire discontinue de Marne-la-Vallée (Cahiers IAURP, n°21, 1970)	99
Figure 14: L'évolution du mode d'occupation des sols de Marne-la-Vallée de 1982-2021.....	100
Figure 15: L'isolement du Hameau de Bailly (Plans, photo aérienne 2017).....	101
Figure 16:Le Pavillon royal à Nandy Sud (EPA Sénart, 2020, p12).....	103
Figure 17: Ville nouvelle de Tigery-Lieusaint dans un extrait du SDAURP de 1965 (Groupe des archivistes de Sénart, 2014, p15)	103
Figure 18: Localisation de l'OIN Sénart et ses infrastructures structurantes (Site officiel EPA Sénart, consulté le 6 décembre 2023).....	104
Figure 19 L'évolution du mode d'occupation des sols de Sénart de 1982-2021	105
Figure 20: Projet du Plateau de Saclay (Archives EPA Paris-Saclay, Revue Paris match, années 1960 non datée).....	107
Figure 21: Le projet Paris-Saclay et ses infrastructures structurantes (EPA Paris-Saclay, consulté le 6 décembre 2023).....	107
Figure 22: L'évolution du mode d'occupation des sols de Saclay de 1982-2021.....	108
Figure 23: Vue d'un champ agricole sur fond du parc Disneyland (Maxime Lerolle/Reporterre, 2018).111	
Figure 24: Vue du Val d'Europe depuis la rue de Meaux à Jossigny (M. Jussaume, 2017).....	111
Figure 25: Épandage sur l'exploitation de la Martinière sur le plateau de Saclay (M. Jussaume, 2019) 112	
Figure 26: Mise en place de merlons plantés dans le parc de l'A5 de l'OIN Sénart (EPA Sénart 2020, p30)	112
Figure 27: Les merlons et les haies autour des entrepôts à Bussy-Saint-Georges à Marne-la-Vallée (M. Jussaume, 2023)	113

Figure 28: Étang de la Grange dans un lotissement à Savigny-le-Temple en 1978 (SAN Sénart, Services Archives et mémoire)	115
Figure 29: Étang de la mare houleuse à Magny-le-Hongre (Site officiel le pêcheur de PLV, consulté le 6 décembre 2023).....	115
Figure 30: Étang dormeur du Val à Bussy-saint-Georges (Site officiel le pêcheur de PLV, consulté le 6 décembre 2023).....	116
Figure 31: Rigole de Corbeville (site officiel EPA Paris-Saclay)	116
Figure 32: Chemin du Moulon à Gif-sur-Yvette (site officiel EPA Paris-Saclay).....	117
Figure 33 : Cygne sur un étang de la forêt de la Minière à Guyancourt (site officiel EPA Paris-Saclay) et dans un communiqué de presse de EPA Marne (site officiel, EPA Marne).....	117
Figure 34: Les statues de la Grande Place à Bussy Saint Georges (Site Tripadvisor de la commune, consulté le 7 décembre 2023).....	119
Figure 35: Lotissement en impasse et en raquette (IAU,2007).....	119
Figure 36: Les projets en cours (en vert) de l'OIN du Val de Bussy (EPA Marne, 2023)	120
Figure 37: Vue aérienne du parc du Genitoy (EPA Marne, 2023)	121
Figure 38 : Emplacement de l'ancien centre bourg du vieux Bussy (Plan, 2021, Phan 2008)	121
Figure 39: La vallée de la Gondoire à Bussy-Saint-Martin (Site Seine-et-Marne Vivre en Grand, 2023)	123
Figure 40: Lotissement en raquette de la rue Auguste Renoir à Bussy-Saint-Georges (Google Street view, octobre 2022)	123
Figure 41: La lisière du front urbain de Bussy depuis la ferme de Courberonne à Jossigny (M. Jussaume, 2023)	123
Figure 42: Le pôle touristique de Val d'Europe et Disney (EPA Marne).....	124
Figure 43: Site initial du futur centre urbain de Serris et Chessy aux abords de Disney (EPA France, 1992)	124
Figure 44: Les maisons du cahier des charges Disney à Bailly-Romainvilliers (Google street view, 2022)	126
Figure 45: Les immeubles néo-haussmanniens de la place d'Ariane à Serris (EPA France)	126
Figure 46: Les inspirations italiennes de la Place Toscane à Serris (EPA France).....	126
Figure 47: Les projets (en vert) de l'OIN du Val d'Europe (EPA France, 2023)	128
Figure 48: Les aménagements de Sénart dans le plan d'organisation de Grand Paris Sud (Grand Paris Sud, 2022)	129
Figure 49: Quartier du bois de l'évêque à Combs-la-Ville (SAN de Sénart, 1974)	131
Figure 50: Le Carré Sénart et l'allée royale (Laurent Desdoux, EPA Sénart, 2022)	132
Figure 51: Le parc logistique de l'A5 (Vue aérienne M. Jussaume, 2021).....	132
Figure 52: Les opération d'intérêt national francilienne (brochure de communication (EPA Sénart, non datée)	133
Figure 53: Le village de Saclay (photo Yann Arthus-Bertrand, années 2000)	134
Figure 54: État du bâti existant avant l'OIN Paris-Saclay sur la frange sud du plateau. CEA, Campus Paris-Sud et autres projets "éparpillés, comme jetés au hasard" (Veltz, 2020, p9).....	135
Figure 55: Périmètre de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay (EPA Paris-Saclay, 2023)	136
Figure 56: Les différents projets de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay (EPA Paris-Saclay, 2023)	138

Figure 57: Le Campus Urbain (EPA Paris-Saclay, 2023)	138
Figure 58: Construction de la ligne 18 (Grand Paris Express, mars 2023).....	139
Figure 59: Poutre de lancement du chantier de la ligne 18 (Faussabry, 2023).....	139
Figure 60: Bilan socioéconomique des lignes du Grand Paris Express (en Md€) (Commissariat général à l'investissement, pièces H dossier enquêtes publiques,2010)	151
Figure 61: Projet des Lisières à Montévrain (EPA Marne, 2023)	161
Figure 62: Localisation du foncier de la ZAC de la Rucherie et du projet d'échangeur de Collégien (Plans, 2022)	164
Figure 63:Extrait du plan de localisation des terrains agricoles EPA Marne proche de l'hôpital de Jossigny (EPA Marne, 2021).....	164
Figure 64: Vue du chantier du lac artificiel ZAC des Congrès (EPA France, 2023)	165
Figure 65: Le parc du Génitoy dans la ZAC du Sycomore (Bussy c'est vous, décembre 2023).....	195
Figure 66: Le front d'urbanisation entre Bussy-Saint-Georges et Jossigny (EPA Marne, 2023)	195
Figure 67: La construction des immeubles de la ZAC du Sycomore de 2017 à 2023 vue depuis la route de Lagny dans la commune de Jossigny (M. Jussaume, 2017-2023).....	196
Figure 68: Schéma de situation de Coupvray (M. Jussaume, 2023.).....	200
Figure 69: Plan de planification des ZAC des Trois Ormes et de Coupvray (Orientation d'aménagement et de programmation, PLU Coupvray, 2014, p 17)	202
Figure 70: Vue aérienne Villages Natures (M. Jussaume, 2022)	203
Figure 71: Identification du périmètre du projet Villages Nature sur un extrait de la carte de destination des sols du SDRIF 2008 (site officiel région Ile-de-France, consulté en 2020).....	204
Figure 72: Les merlons autour du Parc de l'A5 à Sénart (M. Jussaume, 2022)	216
Figure 73: Photo aérienne d'un enfouissement de déchets inertes dans un champs à Val d'Europe (M. Jussaume, 2022)	217
Figure 74: Les outils de protection des espaces NAF (hors PPEANP) au sein de Marne-et-Gondoire (Marne-et-Gondoire, 2021)	220
Figure 75: Le périmètre des PPEANP en 2014 (sans l'extension de Ferrière-en-brie et Pontcarré au sud de l'A4)	222
Figure 76 : Les PPEANP de Marne-et-Gondoire et les OIN de l'EPA Marne et l'EPA France	223
Figure 77: Plan de situation de la commune de Montévrain (M. Jussaume, 2023).....	224
Figure 78: Les Plaines de Bussy, des espaces agricoles en convention d'occupation précaire à Bussy-Saint-Martin et Bussy-Saint-Georges (EPA Marne, 2021).....	226
Figure 79: Plan de situation des plaines de Bussy (Image satellite Plans, 2021)	226
Figure 80: La commune de Jossigny entre les deux OIN de l'EPA Marne et de l'EPA France	227
Figure 81: Vue du Val d'Europe depuis la rue de Meaux de Jossigny (M. Jussaume, 2017).....	227
Figure 82: Extrait du Guide de Marne-et-Gondoire sur les circulations agricoles (Marne-et-Gondoire, consulté avril 2023)	229
Figure 83 : Le Parc de Rentilly (site officiel Marne-et-Gondoire, consulté le 22 décembre 2023)	230
Figure 84: Le château de Rentilly (M. Jussaume, 2017)	230
Figure 85: Les communs du château qui accueillent aujourd'hui les locaux de l'agglomération Marne-et-Gondoire (M. Jussaume, 2017)	231

Figure 86 : Photo aérienne des constructions dans le parc de Rentilly (Marne-et-Gondoire, non datée)	234
Figure 87: La demande d'annulation du permis de construire des immeubles du domaine de Rentilly (BALADE, 1989)	235
Figure 88: Une biche dans le parc de Rentilly à l'endroit des anciennes constructions (M. Jussaume, 2017)	236
Figure 89: Image de communication pour le guide sur les circulations agricoles de Marne-et-Gondoire (Marne-et-Gondoire, 2016)	251
Figure 90: Image de communication pour le coeur agro-urbain de Montévrain (Epa Marne, 2017)	251
Figure 91: Vue aérienne du Miroir d'eau de Savigny-le-Temple (Services archives et mémoire San Sénart, 1974)	253
Figure 92: La ZAC du Plessis-le-roi en lisière du parc d'Arqueil (Services archives et mémoire San Sénart, 1974)	253
Figure 93: Vue du pont de la rue de Tournan à Jossigny au-dessus de l'autoroute A4 avec en arrière-plan la forêt domaniale de Ferrières (M. Jussaume, 2022)	254
Figure 94: Le milieu humide des Cents Arpents (Association RENARD, 14 novembre 2013)	256
Figure 95: Défrichement du bois des Fours à Chaux (Association RENARD, 27 janvier 2014)	256
Figure 96: Localisation des mesures compensatoires des ZAC de Coupvray (EPA France, 2013)	257
Figure 97: Plan de situation Magny-le-Hongre (M. Jussaume, 2023)	258
Figure 98: Plan de situation de la ZAC de la Rucherie (EPA Marne, 2023)	260
Figure 99: Extrait du protocole de la convention Citroën concernant la ferme de Saint Leu (Cesson info, 1978, p3)	263
Figure 100: Localisation des projets agricoles (EPA Marne, 2022)	264
Figure 101 : Évolution de l'activité maraîchère sur la commune de Chanteloup-en-Brie à Val d'Europe (Géoportail, consulté en juillet 2023)	274
Figure 102: Plan de situation de l'écoquartier et du Coeur Agro-urbain (Agence Folléa-Gautier, consulté en décembre 2023)	275
Figure 103: Localisation de la ferme de la Jonchère à Bussy-Saint-Geroges (Plans, 2021)	279
Figure 104: Localisation de la ferme de Maulny au sud de l'autoroute A4 à Bussy-Saint-Georges (Plans, 2021)	279
Figure 105: Vue aérienne sur les ruines de la Ferme du Génitoy (Bussy c'est vous, consulté en juin 2023)	280
Figure 106: Vue aérienne de la ferme du Génitoy dans les années 1980 (Phan, 2008)	281
Figure 107: Les ruines du château et les déblais (M. Jussaume, avril 2023)	282
Figure 108: Panneau de promotion du projet d'appartements de standing dans le domaine du Génitoy (M. Jussaume, Avril 2023)	283
Figure 109: Vue du mur d'enceinte et du pigeonnier du Génitoy depuis l'avenue Marie Curie (M. Jussaume, 2023)	285
Figure 110: Travaux de consolidation du mur d'enceinte depuis l'intérieur de la friche (M. Jussaume, 2023)	285
Figure 111: Schéma de l'organisation collégiale de l'association Terre et Cité (Sources : site de Terre et Cité, consulté le 18/09/2019)	296

Figure 112: Assemblée Générale Terre et Cité (M. Jussaume, 2021)	298
Figure 113: Résultat de l'audit patrimonial du plateau de Saclay (Terre et Cité, 2013, p12)	299
Figure 114: Schéma de structuration d'une association d'animation territoriale multipartite (M. Jussaume, 2023)	300
Figure 115: Comité de pilotage du projet Haies, coordonné par Terre et Cité et rassemblant plusieurs types d'acteurs (collectivités, les syndicats de rivière, Ile-de-France Nature, la Chambre d'agriculture, l'EPA Paris-Saclay, les chercheurs etc.)	302
Figure 116: La zone de protection naturelle, agricole et forestière du plateau de Saclay (EPA Paris-Saclay, 2021)	304
Figure 117: Tracé du barreau entre Buc et Guyancourt extrait de la ZPNAF (EPA Paris-Saclay, 2013)...	306
Figure 118: Extrait de la ZPNAF à Villiers-le-Bâcle (EPA Paris-Saclay, 2013)	307
Figure 119: La plateforme de manger Locale (extraits du site internet, 2023)	309
Figure 120: Un drain endommagé par des racines d'arbres (Terre et Cité, 2023)	310
Figure 121: Plan de situation de la ZPNAF au sein de l'Opération d'intérêt national Paris-Saclay (M. Jussaume, 2021)	311
Figure 122: Plan de situation du centre canin à Buc (M. Jussaume, 2021).....	313
Figure 123: Travaux de reméandrage du ru de Vauhullan (SIAVB, 2022)	314
Figure 124: Détour d'une exploitation agricole dans la parcelle 64 de la ZPNAF (EPA Paris-Saclay 2013)	314
Figure 125 : Étude de cas des parcelles 145 et 146 de la ZPNAF dans la commune de Jouy-en-Josas (M. Jussaume, 2021)	315
Figure 126: Exemple de décalage lié à la projection cartographique du plan de la ZPNAF (Terre et Cité, 2022)	317
Figure 127: Extrait de la table attributaire de la ZPNAF pour la parcelle ZV79 (QGIS, 2023)	321
Figure 128: Localisation de la zone du litige de l'échangeur de Corbeville dans le plan de la ZPNAF (EPA Paris-Saclay, 2013)	322
Figure 129 : Étude de cas de la parcelle ZV31 pour partie en ZPNAF (M. Jussaume, 2022).....	323
Figure 130: Surfaces des parcelles pour partie du PPEANP exprimées en pourcentage (Marne-et-Gondoire, 2014).....	325
Figure 131: Liste des actions du programme d'actions de la ZPNAF et extrait de la fiche C19 (EPA Paris-Saclay, 2017)	328
Figure 132: Résultat de l'enquête « la Nature et vous » (EPA Paris-Saclay, 2022)	332
Figure 133: Terres de remblais aplanies (Terre et Cité, 20 septembre 2018)	339
Figure 134: Camion de chantier empruntant les terres agricoles (Terre et Cité, 20 septembre 2018) ..	339
Figure 135: Chantiers de plantation de haies dans la commune des Loges-en-Josas (Terre et Cité, 2022)	341
Figure 136: Préfiguration de l'emprise spatiale de la ZAC de Corbeville (EPA Paris-Saclay, non datée).	352
Figure 137: Schéma d'organisation prévisionnel de la lisière agricole de Corbeville (EPA Paris-Saclay, 2021)	352
Figure 138: Montage d'une vue aérienne du parc naturaliste à horizon 2030 (Étude d'impact Secteur Est N118, EPA Paris-Saclay, 2018, p20).....	358

Figure 139: Carte des points de blocage de circulation agricole sur le plateau de Saclay (Terre et Cité, novembre 2022)	364
Figure 140: Plan de situation des terres agricoles enclavées par les réseaux d'infrastructures (Terre et Cité, 2022)	371
Figure 141: Plan de situation du tronçon sud de la ligne 18 (Terre et Cité, 2022)	372
Figure 142: Proposition d'une tranchée ouverte pour permettre le franchissement de la RD 938 (Terre et Cité, 2022).....	372
Figure 143: Plan de situation du linéaire de la ligne 18 à Châteaufort (Terre et Cité, 2022)	377
Figure 144: Redécoupage de la parcelle ZV 31 pour partie en ZPNAF (M. Jussaume, QGis, 2022)	427
Figure 145: Extrait de l'état parcellaire de l'échangeur de Corbeville (EPA Paris-Saclay, 2021)	428
Figure 146: Extrait de la légende de l'enquête parcellaire (EPA Marne, 2021)	429
Figure 147: Extrait de l'Atlas de la ZPNAF (EPA Paris-Saclay, 2013)	430
Figure 148: Extrait de l'avis du commissaire enquêteur dans le procès-verbal d'enquête 'EPA Paris-Saclay, décembre 2021).....	430
Figure 149: Extrait de l'avis du commissaire enquêteur dans le procès verbal d'enquête (EPA Paris-Saclay, décembre 2021).....	431
Figure 150: Réponse du cabinet de géomètre expert jointe au procès-verbal d'enquête 'EPA Paris-Saclay, décembre 2021.....	431
Figure 151 : Visualisation du décalage planimétrique qui scinde l'emprise hors ZPNAF en deux (M. Jussaume, QGis, 2022).....	432

Table des tableaux

Tableau 1 : Récapitulatif des caractéristiques des opérations d'intérêt national.....	97
Tableau 2 : Sources de données sur la consommation des espaces non urbains (M. Jussaume, 2022).168	
Tableau 3: Les outils de protection des espaces NAF en Ile-de-France (M.Jussaume, 2023)	172
Tableau 4: La comparaison des dispositifs de PPEANP et ZPNAF (M. Jussaume, 2022)	173
Tableau 5: Temps de concertation au sein de l'association Terre et Cité (Terre et Cité, consulté en juin 2023)	297
Tableau 6: Synthèse des différentes catégories de savoirs rencontrées lors des entretiens (M. Jussaume, 2023)	356
Tableau 7: Synthèse des données de la parcelle de l'échangeur de Corbeville.....	427

Table des encadrés

Encadré 1 : Ce que protéger veut dire. Conserver les usages des hommes ou préserver les fonctionnements des écosystèmes.....	28
Encadré 2 : Ile-de-France Nature : des missions contraintes et longtemps limitées aux espaces naturels ou forestiers délaissés par l'urbanisation	38

Encadré 3 : Les territoires agriurbains franciliens. La construction d'une nouvelle modalité de gouvernance	51
Encadré 4:La forêt, une affaire d'État. Des ordonnances royales à la création de l'Office National des Forêts (ONF).....	54
Encadré 5: Les Opérations d'intérêt national : quand « l'intérêt local émergent n'éclipse en rien l'intérêt national persistant » (Manson, 2014, paragr. 28)	71
Encadré 6: Le Projet d'intérêt général (PIG) : une procédure qui court-circuite la hiérarchie des documents de planification	73
Encadré 7: L'intérêt général : un consensus citoyen ou un arbitrage étatique ?	82
Encadré 8: L'utilité publique : aux fondements du régime d'exception portant atteinte à la propriété privée	83
Encadré 9: La théorie du bilan coûts-avantages, une procédure de vérification en amont.....	87
Encadré 10: Extrait PLU Bussy-Saint-Georges.....	122
Encadré 11: Extrait du compte rendu de la séance du 27 mars 2019 au Sénat sur la proposition de modification des PPEANP	175
Encadré 12: La séquence Éviter-Réduire-Compenser	183
Encadré 13:Présentation de la commune de Coupvray comme un bourg rural.....	199
Encadré 14: Pourquoi le projet « Villages Nature » est-il inacceptable ?	206
Encadré 15: Les prévisions de l'évolution du paysage du domaine de Rentilly en 1993.....	232
Encadré 16: Extrait journal La Marne (1er juin 1989).....	233
Encadré 17: La place des espaces boisés dans l'aménagement de la ville nouvelle de Sénart.....	252
Encadré 18: Extrait du site internet de l'EPA Marne sur la valorisation des trames verte et bleue.....	255
Encadré 19: Présentation de Coupvray comme une ville nature	255
Encadré 20: Extrait du recours en excès de pouvoir de la DUP de Coupvray réalisé par l'association RENARD contre la préfecture de Seine-et-Marne p 28	258
Encadré 21: Présentation du projet de cœur agro-urbain (Monographie des cas d'utilisation ISO/AFNOR 37101 – Étude de cas n°2 : Cœur agro-urbain, Epa Marne, Éco cités)	275
Encadré 22: Différentes informations associées à une parcelle de terrain (M. Jussaume, 2023).....	320
Encadré 23: Extrait de l'ouvrage Citoyens de terre contre État de fer (Parayre et al., 2020)	365
Encadré 24: Le living-lab, l'exemple d'une coopération entre les chercheurs et les exploitants du plateau de Saclay	386

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	4
Abstract.....	5
Remerciements.....	7
Lexique.....	9
Sommaire.....	11
INTRODUCTION GÉNÉRALE	13
Partie 1 : Les espaces naturels, agricoles <i>et</i> forestiers dans l'aménagement étatique des périphéries franciliennes.....	25
INTRODUCTION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	25
Chapitre 1. La reconnaissance progressive et inégale des espaces naturels, agricoles <i>et</i> forestiers (NAF) comme des objets de l'aménagement à intégrer au sein des projets	27
1.1. Les espaces naturels, agricoles <i>ou</i> forestiers comme simple décor valorisant de la région parisienne.....	27
1.2. Les débuts de l'intégration des espaces naturels, agricoles <i>ou</i> forestiers dans l'aménagement du territoire	32
1.3. Le tournant périurbain des années 2000	44
1.4. Les enjeux spécifiques des espaces naturels, agricole <i>ou</i> forestiers métropolitains ...	48
1.5. Les espaces naturels, agricoles <i>et</i> forestiers (NAF) face à l'artificialisation.....	57
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	60
Chapitre 2 : L'aménagement d'État : la légitimité d'un héritage en question.....	61
2.1. De l'État bâtisseur à l'État aménageur : l'affirmation d'un urbanisme interventionniste en Ile-de-France	61
2.2. Les conséquences du régime d'exception sur la gouvernance de l'urbanisme ordinaire	75
2.3. L'État mis en cause : quel l'intérêt général pour les grands projets d'État ?	81
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	91
Chapitre 3 : Quatre opérations d'intérêt national en Ile-de-France	93
3.1. Quatre terrains et quatre opérations d'intérêt national à confronter	93
3.2. L'urbanisation des territoires ruraux périphériques par les OIN franciliennes	97
3.3. Les spécificités des terrains d'étude	118
3.4. Des jeux d'acteurs spécifiques.....	140
CONCLUSION DU CHAPITRE 3	143
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	145
Partie 2 : Les trajectoires d'intégration des espaces naturels, agricoles <i>et</i> forestiers dans les opérations d'intérêt national	147

INTRODUCTION DE LA SECONDE PARTIE	147
Chapitre 4 : L'intégration des espaces NAF dans les projets, l'application inégale d'un cadre réglementaire récent et mouvant.....	149
4.1. L'héritage d'un paradigme d'aménagement à l'épreuve de l'injonction à la sobriété foncière.....	149
4.2. L'arsenal d'outils de protection et de contrôle à l'épreuve des opérations d'intérêt national.....	166
CONCLUSION DU CHAPITRE 4	191
Chapitre 5 : Les opérations d'intérêt national « d'ancienne génération », une intégration inégale et plus ou moins coordonnée des espaces NAF	193
5.1. Une chronologie de projets étirée qui traversent les époques et s'imposent aux acteurs locaux.....	193
5.2. La gestion des NAF, un sujet pris en main par d'autres acteurs publics.....	219
CONCLUSION DU CHAPITRE 5	247
Chapitre 6 : Une réflexion tardive et sélective des établissements publics d'aménagement sur leurs espaces NAF résiduels	249
6.1 Est-il déjà trop tard ? Un sursaut tardif et sélectif des EPA d'ancienne génération en matière d'intégration des espaces NAF au sein de leurs projets.....	249
6.2. Des actes manqués et des opportunités qui ne sont pas toujours saisies	271
CONCLUSION DU CHAPITRE 6	287
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE :.....	289
Partie 3 : Les conditions favorisant la mise en place des dispositifs d'intégration des espaces NAF dans les grands projets d'État : La mise en scène des jeux d'acteurs sur l'exemple du plateau de Saclay.....	291
INTRODUCTION DE LA TROISIÈME PARTIE.....	291
Chapitre 7. Le plateau de Saclay : les espaces NAF au cœur des négociations dans le grand projet d'État.....	293
7.1. Paris-Saclay : Une opération d'intérêt national insérée dans un plateau agricole qui revendique son identité	293
7.2. La ZPNAF, un outil intégré au sein de l'opération d'intérêt national.....	311
7.3. Un outil qui n'est pas doté des moyens de ses ambitions et qui aboutit à un compromis insatisfaisant	326
CONCLUSION DU CHAPITRE 7	347
Chapitre 8 : Entre coulisses et scène publique, des jeux d'acteurs pivots de l'intégration des espaces NAF.....	349
8. 1. La valorisation des savoirs locaux au service des opérations d'intérêt national	350
8.2. L'animation territoriale, un élément essentiel en faveur de la coopération.....	381
CONCLUSION DU CHAPITRE 8	397
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE	399

Conclusion générale	401
Bibliographie	409
Annexes	425
Table des figures.....	441
Table des tableaux.....	446
Table des encadrés	446
TABLE DES MATIÈRES	448