



**PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction régionale et interdépartementale
de l'environnement, de l'aménagement
et des transports d'Île-de-France



Les ZAC contribuent-elles à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en Île-de-France ?

BADORA – Fiches thématiques

Sobriété foncière dans les ZAC franciliennes

- > Actuellement environ 27 % de l'artificialisation régionale se fait dans les ZAC.
- > Une tendance vers la sobriété avec un essor des ZAC en renouvellement urbain.
- > Mais des marges d'amélioration notables pour moins et mieux consommer les espaces NAF notamment :
 - dans les ZAC en extension
 - en mobilisant les EPA.



Objectif de l'étude : connaître la part que prennent les ZAC dans la consommation du foncier.

Alors que la consommation francilienne nette d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (NAF) dépassait 2 400 ha/an dans les années 1990, elle a diminué de moitié dans les années 2000 (1 200 ha/an) puis encore une fois dans les années 2010 (620 ha/an) selon le Mode d'occupation des sols (MOS) de la région Île-de-France¹.

Le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) adopté en 2013 indique dans ses orientations réglementaires que « la priorité est donnée à la limitation de la consommation d'espaces agricoles, boisés et naturels, et donc au développement urbain par la densification des espaces déjà urbanisés ».

¹- Le Mode d'occupation du sol (MOS) est un inventaire numérique de l'occupation du sol en Île-de-France élaboré par l'Institut Paris Région et qui propose une nomenclature des espaces.

Le plan biodiversité adopté en 2018 consacre un objectif national « zéro artificialisation nette », qui poursuit cette politique déjà engagée pour la sobriété foncière dans l'aménagement, mais de manière encore plus ambitieuse. Les modalités de mise en œuvre de cet objectif pour les années à venir sont en cours d'élaboration.

Dans ce contexte, la contribution des ZAC à cet objectif de sobriété foncière, en tant qu'outil d'aménagement clé pour l'État et les collectivités locales, doit être posée. Pour ce faire, il convient de caractériser les ZAC consommatrices d'espaces NAF, d'identifier les territoires sur lesquels elles se concentrent, les acteurs qui les portent ainsi que les usages qui en sont faits.

Méthode de l'étude : comment caractériser les ZAC selon leur consommation d'ENAF ?

Typologie des territoires

Les communes et intercommunalités franciliennes sont classées en fonction de leur taux d'artificialisation selon le MOS Île-de-France 2017. Dans l'attente d'une définition nationale stabilisée de l'artificialisation, il est considéré ici que les espaces artificialisés correspondent aux espaces qui ne sont pas identifiés comme naturels, agricoles ou forestiers (NAF) au MOS. Le taux d'artificialisation correspond à la part occupée dans la superficie de chaque territoire, par les espaces artificialisés ainsi définis.

Typologie des ZAC

Le taux d'artificialisation de chaque ZAC à sa date de création est calculé à l'aide du millésime du MOS correspondant : par exemple, le MOS 1982 pour une ZAC créée en 1984. Ainsi, un échantillon de 1 202 ZAC créées après 1982 (premier millésime du MOS disponible) a pu être classé selon cette typologie.

Auteurs : Annelaure WITTMANN (SCDD/DCAT) avec la collaboration de Christine GROLLEAU (SCDD/DCAT) ; Victor CHARPENTIER (SCDD/DDGS) ; Aurélie BERGER et Annabelle TESTAUD (SAD/DAOF).

Relecteurs : Vincent Baudrand, Emma Dousset, Sarah Limmacher (SAD/DPT) ; Elvira Melin et Sabine Fournet (MIE/SAD) ; Muriel Bensaïd et Ghislaine Bordes (SAD) ; Eric MORAU (SCDD/DCAT) ; Véronique LEMAIRE-CURTINOT (SCDD).

Source et traitement des données : DRIEAT Île-de-France - Service aménagement durable et Service connaissance et développement durable, sauf mention spéciale

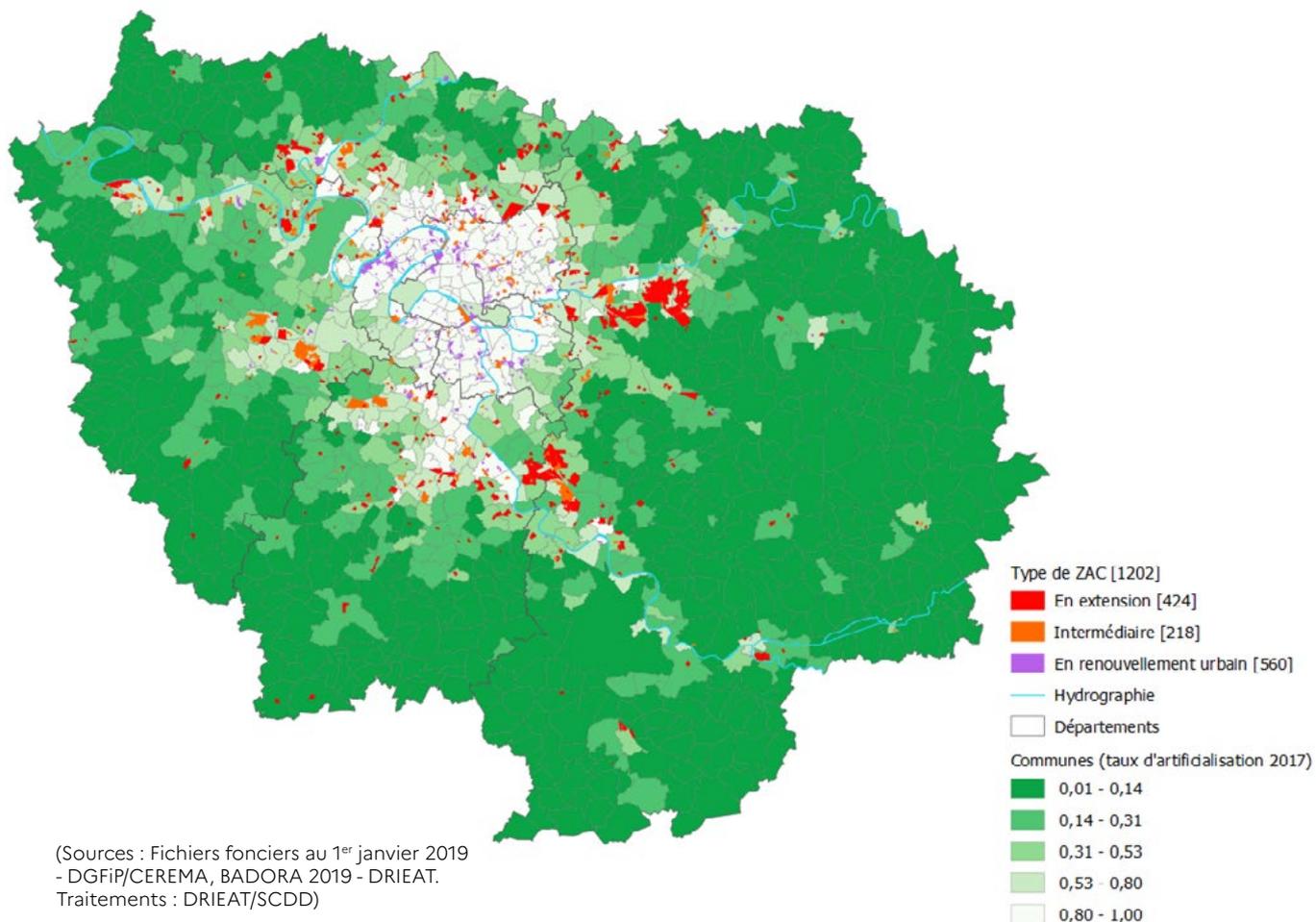
Typologie	Taux d'artificialisation à la date de création de la ZAC (rapport entre les surfaces artificialisées et la surface totale de la ZAC)	Nombre de ZAC concernées par l'échantillon
ZAC en extension	≤ 30 %	424 (35%)
ZAC intermédiaires	> 30% et ≤ 95 %	218 (18%)
ZAC en renouvellement urbain	≥ 95 %	560 (47%)

Les ZAC en extension se situent en quasi totalité en grande couronne et les ZAC en renouvellement urbain majoritairement en petite couronne.

Plus de la moitié des espaces NAF situés dans les périmètres des ZAC à leur démarrage concernent 5

intercommunalités : Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart, Val d'Europe Agglomération, Roissy Pays-de-France, Marne-et-Gondoire, et Grand Paris Seine et Oise.

Implantation des ZAC créées depuis 1982



Principaux constats : une tendance vers la sobriété

Les tendances à l'œuvre depuis les années 1990 vont vers la sobriété foncière et la limitation de l'extension urbaine, mais des marges de progrès importantes demeurent.

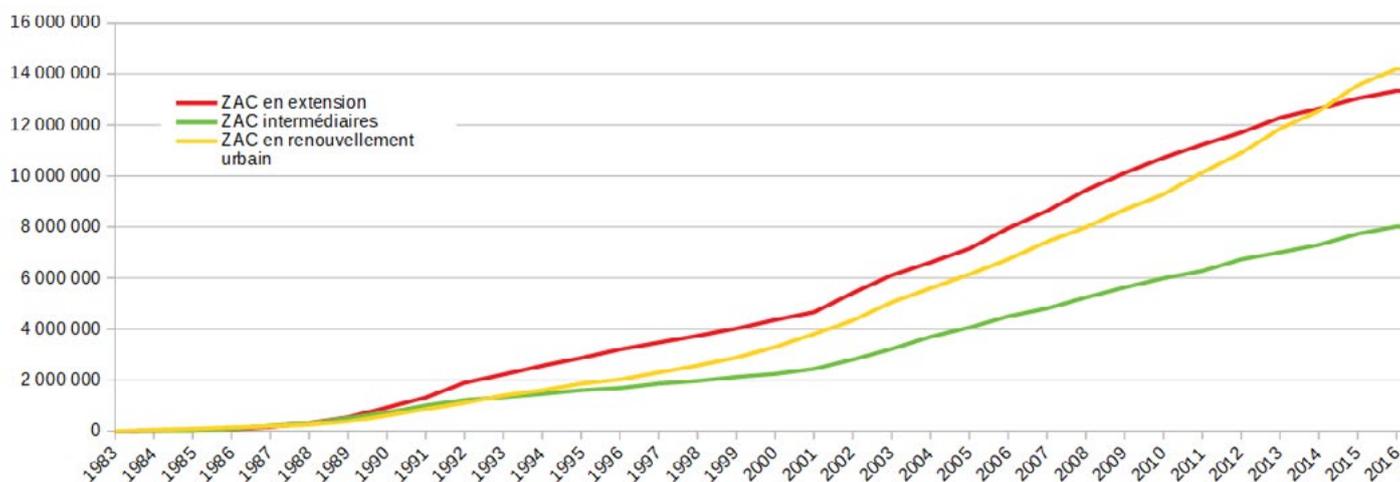
Un essor des ZAC en renouvellement urbain

Entre les années 1980 et les années 2010, la part des ZAC en renouvellement urbain a progressé en nombre de 36 % (81 pour 224 créations de ZAC) à 58 % (95 pour 165 créations) tandis que celle des ZAC en extension a diminué de 44 % à 27 %.

Les ZAC en extension, qui représentaient 60 % de la programmation en surface des ZAC créées dans les années 1980, n'en représentent plus que 21 % dans celle des ZAC créées depuis 2010.

Ce n'est qu'à partir des années 2010 que la construction dans les ZAC en renouvellement a dépassé celle dans les ZAC en extension (voir le graphique ci-dessous).

Construction en m² de surface de plancher par type de ZAC en cumulé (1983-2016)



Sources : MOS 1982-2017 – Institut Paris Région ; fichiers fonciers 2017 ; Fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2019 - DGFIP/CEREMA, BADORA 2019 - DRIEAT. Traitements : DRIEAT/SCDD

Des années 1980 aux années 2000, les ZAC étaient dans leur programmation (en m² de surface de plancher) majoritairement dédiées à l'activité, et plus de la moitié de cette programmation pour l'activité se faisait dans des ZAC en extension.

On observe depuis les années 2010 un rééquilibrage en m² SdP programmés pour le logement ou l'activité, et une proportion désormais nettement majoritaire de la programmation dans les ZAC en renouvellement, que ce

soit pour le logement (64% des m² SdP) ou pour l'activité (57% des m² SdP).

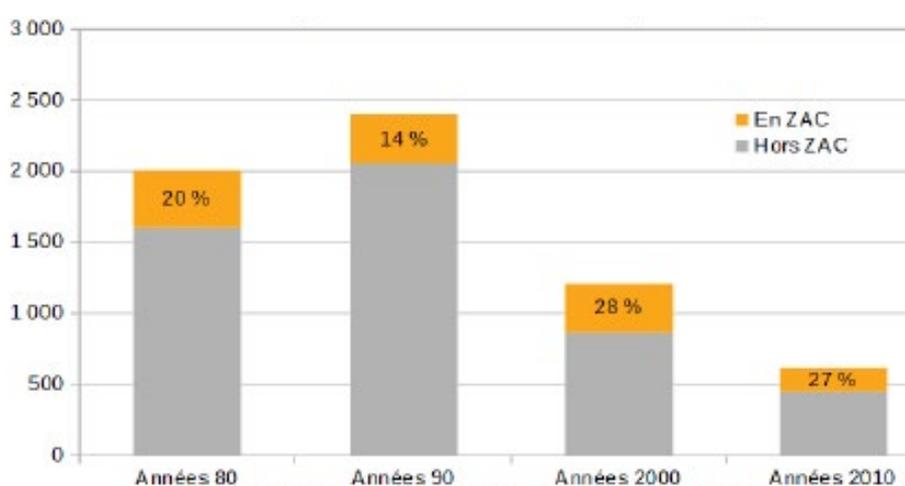
Au 1^{er} janvier 2017, la construction cumulée depuis 1983 dans les ZAC en renouvellement est ainsi de 14,2 millions de m² de surface de plancher (SdP), contre 13,3 pour les ZAC en extension et 8 pour les ZAC intermédiaires.

Alors que la consommation d'espaces NAF est en baisse, la part de la consommation régionale d'espaces NAF réalisée en ZAC est en augmentation.

La part de l'artificialisation en ZAC (en m² au sol) était dans les années 80 supérieure à la part de construction en ZAC (en m² SdP), puis a diminué dans les années 1990, passant de 20 % à 14 %, du fait de la forte hausse de l'artificialisation hors ZAC dans les années 1990.

Depuis les années 2000, la part de l'artificialisation en ZAC représente environ 28 %, soit le même niveau que la part de construction en ZAC. En effet, la part de la construction en ZAC est passée de 15 % dans les années 1980 à 28 % dans les années 2010.

Part de l'artificialisation en ZAC en ha/an (1982-2017)



(Sources : MOS 1982-2017 - Institut Paris Région ; Fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2019 - DGFiP/ CEREMA, BADORA 2019 - DRIEAT. Traitements : DRIEAT/SCDD)

La part des espaces NAF représente toujours en moyenne plus de la moitié des surfaces au démarrage des ZAC.

La part des espaces NAF au démarrage des ZAC est passée de 71 % en moyenne dans les années 1980 à 55 % dans les années 2000. Elle reste à 52 % dans les nouvelles créations de ZAC des années 2010. Par ailleurs, il a fallu attendre les années 2000 et le ralentissement général de

la dynamique de création de ZAC pour voir les emprises au sol en espaces NAF diminuer également en valeur absolue (passant de 3 600 ha dans les années 1980 à 3 000 ha dans les années 2010). Mais il y a quand même 47 % de ZAC qui ont moins de 5 % de surfaces NAF.

Rapportée à la construction, l'efficacité¹ de la consommation d'espaces NAF dans les ZAC en extension est faible.

Au terme du cycle de vie d'une ZAC, 77 % des espaces NAF présents à son démarrage ont été artificialisés. Il s'agit donc d'utiliser le plus efficacement possible ces emprises foncières. Rapportée à la construction, l'efficacité des ZAC en extension et en fin de cycle ne s'élève pourtant qu'à 0,2 m² construit par m² artificialisé, soit bien en deçà de la moyenne régionale (0,7 m² construit par

m² artificialisé). Autrement dit, les ZAC en extension contribuent à plus de 90 % de la consommation d'espaces NAF en ZAC mais à seulement 50 % de la construction.

1- Mesurée par le rapport entre les m² SdP construits par rapport aux m² au sol artificialisés.

Zoom sur les ZAC relevant des établissements publics d'aménagement (EPA)

Près de la moitié de la programmation des ZAC en extension, et un dixième seulement de la programmation des ZAC en renouvellement urbain relèvent des EPA.

Par ailleurs, la part des espaces NAF au démarrage des ZAC des EPA est de 76 % sur l'ensemble des EPA, mais atteint 86 % pour les ZAC de l'EPA Marne-EPA France, principal aménageur de Marne-et-Gondoire ainsi que de Val d'Europe Agglomération.

Cette part importante d'espaces non artificialisés dans les ZAC des EPA s'explique par l'historique des territoires concernés. En effet, les EPA ont été créés pour porter des projets d'aménagement de grande envergure notamment avec la création des villes nouvelles dans la fin des années 1960. Leur mission visait à structurer le développement de la région parisienne autour de pôles d'attractivité,

le long des axes majeurs de transport en commun. Les projets de villes nouvelles de Marne-la-Vallée le long du RER A, de Sénart le long du RER D, ou le projet du campus urbain de Paris Saclay autour de la ligne 18 du grand Paris Express en sont de parfaites illustrations. D'une certaine manière, ce type d'opération, d'intérêt national, a été développé pour canaliser l'extension urbaine et éviter un aménagement désordonné notamment en grande couronne.



Bilan et perspectives

Les stratégies d'aménagement déclinées dans les décennies précédentes notamment avec la création des villes nouvelles visaient à urbaniser des espaces non artificialisés mais localisés et circonscrits afin de répondre en priorité aux besoins de production de logements liés à la croissance démographique. Le tournant pris par les politiques publiques en faveur de la transition écologique a conduit à inscrire dorénavant la sobriété foncière comme principe incontournable des politiques d'aménagement du territoire.

À l'échelle régionale, le développement francilien à partir des polarités existantes sera à privilégier pour répondre à cet objectif renforcé de limitation de la consommation d'espaces notamment en perspective de la révision du SDRIF. Toutefois quand l'artificialisation ne peut être évitée ou intégrée dans des programmes existants, il paraît préférable de privilégier un aménagement en extension s'intégrant dans un programme global plutôt que dans le diffus. De ce fait, **la part prise par les ZAC dans l'artificialisation du territoire mérite d'être analysée et suivie et pourrait contribuer à trouver un équilibre dans la phase d'atteinte progressive de l'objectif de « zéro artificialisation nette ».**

Dans ce cadre, la **recherche d'une meilleure efficacité de l'artificialisation** constitue un levier à mobiliser. Pour ce faire, des analyses sont à conduire sur :

- la territorialisation de l'artificialisation ;
- la consommation d'espace selon les types d'aménagement (parkings, activités, logements...);
- la rationalisation des zones d'activité, en particulier les zones en déprise ou comprenant des surfaces artificialisées et inutilisées.

La conciliation des enjeux de lutte contre l'artificialisation et de construction de logements et locaux d'activité peut passer par une **réorientation des programmations afin de viser en priorité la consolidation et le renouvellement des centralités existantes et le renforcement de la qualité urbaine :**

- Une plus forte intensité urbaine est à rechercher **notamment des ZAC en extension**. Il s'agit ainsi d'intervenir aussi bien sur les espaces artificialisés (densification, mutualisation des usages...) que non artificialisés (création d'espaces de pleine terre, parcs...). Des EPA portent des projets innovants en ce sens, comme le projet de mutualisation des parkings

sur le secteur de Satory (Versailles – 78) ou la ZAC de Lamirault-Croissy portée par l'EPA Marne qui prévoit de dédier plus de la moitié des 72 ha de la ZAC à des compensations de renaturation.

- Le développement des ZAC au regard de l'enjeu de limitation de l'artificialisation mériterait d'être **évalué** tout au long de leur mise en œuvre. L'objectif serait de pouvoir ré-interroger leur programmation et renforcer la prise en compte des enjeux de la transition énergétique et écologique. Cette démarche pourrait se mener en priorité sur **les ZAC dont la création remonte à plus d'une dizaine d'années, qui n'ont pas été soumises à évaluation environnementale et/ou celles qui ont été peu ou faiblement construites afin de statuer sur leur devenir.**
- Enfin ce renforcement de l'optimisation foncière des territoires déjà urbanisés autour des polarités existantes est à conduire en priorité dans les **quartiers de gare**, travail qui pourrait être exemplaire sur ce point.

La dynamique de l'aménagement francilien est orientée vers davantage de sobriété foncière depuis plusieurs années. Toutefois les marges de progression peuvent être recherchées prioritairement sur l'efficacité des aménagements tout en poursuivant l'augmentation de la part de la construction en renouvellement urbain, que ce soit en ZAC ou dans le diffus.

Cadre de l'étude : l'outil BADORA

La base de données régionale de l'aménagement (BADORA) créée par la DRIEAT Île-de-France, a vocation à rassembler, de manière homogène et fiabilisée, un ensemble d'informations permettant de caractériser les opérations d'aménagement mises en œuvre sur le territoire francilien et encadrées par les procédures réglementaires du Code de l'urbanisme, dont les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). Dans sa première version ouverte au grand public en juin 2019, elle contient les données cartographiées relatives à 1471 ZAC suivies par les unités départementales et directions départementales des territoires de la DRIEAT Île-de-France, complétées avec les données des fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2017 qui permettent de suivre la construction de logements et de locaux d'activités dans le temps.

Les ZAC sont un outil d'aménagement clé pour l'État et les collectivités locales. C'est à ce titre que BADORA est mobilisée pour établir une typologie des ZAC franciliennes en fonction de leur contribution à des politiques publiques telles que les équilibres habitat-emploi, le logement social et la maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, mieux appréhender les dynamiques territoriales, et ainsi produire des analyses ciblées pour alimenter les décisions.

Catalogue Interministériel de Données Géographiques du Ministère accessible à tous :

Données en téléchargement : <https://geo.data.gouv.fr/fr/datasets/7b8159ee11ca23d5483699f53e2a509a8a5e5f1f>

Carte interactive : <http://carto.geo-ide.application.developpement-durable.gouv.fr/1272/badora.map>

INFO +

Étude complète : DRIEAT, 2021, Les ZAC contribuent-elles à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en Île-de-France ? Analyse sur la période 1983-2017.

Autres publications relatives à BADORA :

- DRIEAT, 2020, BADORA – la base de données régionale de l'aménagement.
- DRIEAT, 2021, Les ZAC contribuent-elles aux équilibres habitat-emploi en Île-de-France ? Analyse sur la période 2006-2016.



**PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction régionale et interdépartementale de
l'environnement, de l'aménagement et des transports
d'Île-de-France**

21/23, rue Miollis - 75732 PARIS CEDEX 15 - Tél : 01 40 61 80 00

www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr
www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr

Dépôt légal : Juillet 2021
ISBN : 978-2-11-167040-2