

Nomenclature des pièces jointes

N°4 « Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain »

Mai 2009 Rapport du Conseil Général de l'Agriculture de l'Alimentation et de la Forêt du Conseil Général de l'environnement et du développement



Conseil général de l'agriculture
de l'alimentation et des espaces ruraux

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain

rapport établi par

Philippe BALNY
ingénieur général
du génie rural
des eaux et des forêts

Olivier BETH
inspecteur général
de l'agriculture

Éric VERLHAC
inspecteur général
de l'équipement

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| RÉSUMÉ..... | 2 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS..... | 3 |
| TABLE DES MATIERES | 4 |
| INTRODUCTION..... | 7 |
| 1 FAIRE PRENDRE CONSCIENCE DU GASPILLAGE DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS..... | 8 |
| 1.1 La consommation d'espaces est excessive | 8 |
| 1.2 Mesurer et afficher la consommation d'espace | 10 |
| Recommandation n° 1 : mesurer et afficher la consommation d'espaces agricoles et naturels, par une enquête annuelle auprès des communes, en attendant la mise en place d'une couche de données dans les systèmes d'information géographique sur l'utilisation du sol et le droit du sol à la parcelle..... | 10 |
| 1.3 Changer le regard sur les espaces agricoles | 11 |
| Recommandation n° 2 : faire de la gestion économe de l'espace une cause d'intérêt public ; définir de façon concertée et afficher au niveau national les objectifs souhaitables de consommation d'espaces..... | 11 |
| 2 UTILISER LES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES DE PROTECTION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS..... | 12 |
| 2.1 La protection des espaces agricoles et naturels prescrite par les documents d'urbanisme n'est pas utilisée dans l'esprit que lui fixe la loi..... | 12 |
| 2.2 Établir des DTA dans les zones à forte pression démographique en renforçant leur volet visant la protection des espaces agricoles et naturels | 13 |
| Recommandation n° 3 : utiliser les DTA sur les espaces à enjeux ; compléter l'article L-111.1.1 CU pour ajouter les espaces agricoles aux espaces à protéger ; exiger que les DTA aient un contenu précis en matière de protection des espaces agricoles et naturels ; encadrer l'élaboration des DTA dans un délai strict ; veiller à la transcription des DTA dans les SCOT (art. L-122.11 CU)..... | 13 |
| 2.3 Recourir aux servitudes d'utilité publique permettant de renforcer la protection des espaces agricoles et naturels..... | 14 |
| 2.3.1 Des dispositifs, qui n'ont pas prioritairement cet objet, peuvent contribuer à la protection des espaces agricoles et naturels | 14 |
| 2.3.2 Il existe désormais des dispositifs spécifiques de protection des espaces agricoles et naturels, ZAP et PAEN, qu'il convient de promouvoir | 15 |
| Recommandation n° 4 : étudier la définition des périmètres ZAP et PAEN à l'occasion de la préparation des SCOT..... | 17 |
| Recommandation n° 5 : permettre aux intercommunalités de mettre en place des PAEN sans l'accord préalable du Département | 17 |
| Recommandation n° 6 : utiliser les PIG comme instruments préfigurateurs des ZAP et PAEN | 17 |
| 2.4 Prévenir les effets potentiellement déstabilisateurs sur les espaces agricoles et naturels des grands projets d'équipement | 17 |
| Recommandation n° 7 : subordonner les décisions relatives aux grands équipements à la mise en place de dispositifs de protection des espaces agricoles et naturels qu'ils sont susceptibles de menacer..... | 18 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3 | METTRE EN ŒUVRE UNE PROTECTION ACTIVE DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS DANS LES ZONES OU SE MANIFESTENT DES TENSIONS SPECULATIVES..... | 19 |
| 3.1 | L'intervention des conservatoires d'espace permet, dans leurs périmètres d'intervention, d'éviter l'urbanisation et d'enrayer la spéculation | 19 |
| 3.2 | Le droit de préemption ZAD est un outil anti-spéculatif puissant susceptible d'être mis au service de la protection des espaces agricoles et naturels | 20 |
| | Recommandation n° 8 : utiliser les ZAD pour la protection des espaces agricoles et naturels, en utilisant le périmètre provisoire pour préfigurer des dispositifs de protection définitive, notamment ZAP et PAEN..... | 21 |
| 3.3 | Unifier les droits de préemption spécifiques sur les espaces agricoles et naturels, qui font aujourd'hui l'objet d'une déclinaison complexe, pour en faciliter l'usage | 22 |
| 3.3.1 | Le droit de préemption SAFER : un droit, non pas sur des espaces mais sur les biens agricoles, attribué aux SAFER..... | 23 |
| 3.3.2 | Le droit de préemption ENS : le droit donné au Département d'acquiescer non pas des espaces agricoles mais des espaces naturels remarquables..... | 24 |
| 3.3.3 | Le droit de préemption PAEN : le droit donné au Département d'intervenir sur les espaces naturels et sur les espaces agricoles, mais avec deux instruments distincts | 25 |
| | Recommandation n° 9 : engager un travail de réflexion pour la mise en place à terme d'un droit de préemption unique sur les espaces agricoles et naturels. A ce titre : au sein du PAEN, aligner le droit de préemption SAFER sur le droit ENS, quand le droit SAFER est mis en œuvre par la collectivité ; évaluer la solidité juridique du périmètre ENS et réexaminer l'objectif d'ouverture au public ainsi que le statut des biens acquis..... | 25 |
| 4 | EPF-SAFER : ADAPTER LE DISPOSITIF DES OPERATEURS FONCIERS AUX EXIGENCES D'UNE POLITIQUE DE PRESERVATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS A CONDUIRE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES | 26 |
| 4.1 | Les EPF ont les moyens d'assurer la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels que les collectivités locales souhaitent préserver..... | 26 |
| 4.1.1 | Les EPF d'État permettent d'inscrire l'action publique foncière dans la durée | 27 |
| 4.1.2 | Dans des périmètres conditionnés par les consensus locaux, les EPF locaux traduisent strictement les objectifs de développement des collectivités locales..... | 28 |
| | Recommandation n° 10 : dans les régions soumises à forte pression démographique qui ne sont pas encore pourvues d'EPF, privilégier la création d'EPF-E, à un niveau régional..... | 29 |
| | Recommandation n° 11 : dans les régions déjà couvertes par un EPF-E, éviter la création d'EPF-L..... | 30 |
| | Recommandation n° 12 : dans les régions où un EPF-E n'est pas envisagé, donner aux EPF-L qui seraient créés la dimension minimale du département, afin de leur permettre de prendre en compte les objectifs de protection des espaces agricoles et naturels ainsi que le recyclage des terrains pollués | 30 |
| 4.2 | Les SAFER, organisées pour redistribuer le foncier agricole, ne le sont guère pour intervenir, pour le compte des collectivités locales, dans un objectif d'aménagement du territoire et de lutte contre l'étalement urbain | 30 |
| 4.3 | Quatre scénarios pour mieux articuler les outils d'intervention foncière au service des collectivités locales | 33 |
| | Recommandation n° 13 : mieux articuler les outils d'intervention foncière au service des collectivités locales... 33 | |
| | - scénario 1 : renforcer le rôle des EPF-E dans la protection des espaces agricoles et naturels, et recentrer les SAFER sur leur mission d'accompagnement des structures agricoles | 33 |
| | - scénario 2 : transformer les SAFER en établissements publics fonciers sur un mode voisin des EPFE existants | 34 |
| | - scénario 3 : accroître la capacité de portage foncier des SAFER, sans modifier leur statut de SA, en les adossant à un établissement financier public..... | 35 |
| | - scénario 4 : conduire une opération-pilote dans une région, visant à réunir dans un seul EPF-E les missions confiées aux EPF-E et aux SAFER | 36 |

RÉSUMÉ

Dans le prolongement d'une mission interministérielle précédente sur l'*étalement urbain*, les ministres de l'Agriculture et de l'Écologie ont demandé une analyse de sa contrepartie, la *disparition des espaces agricoles et naturels*. Ils ont souhaité qu'un bilan soit tiré des dispositifs spécifiques de protection, *zones agricoles protégées (ZAP)* et *périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains (PAEN)*, mis en place respectivement en 1999 et en 2005, et de l'action menée par les établissements publics fonciers (EPF) et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pour assurer la protection de ces espaces.

Spécifique à la France au sein de l'Europe, l'abondance relative d'espace ne favorise pas une sensibilisation suffisante en faveur de la préservation des espaces agricoles et naturels. Économiser l'espace n'est pas aujourd'hui une cause nationale. Aux yeux des décideurs, très nombreux aujourd'hui après la décentralisation et qui agissent sans contrainte supérieure, "consommer" l'espace n'apparaît pas comme un acte négatif, bien au contraire. La mission propose que soit mis en place un dispositif visant à alerter sur la consommation excessive d'espace et, à terme, à la limiter.

Les espaces agricoles et naturels sont en principe protégés par les documents d'urbanisme. Mais cette protection ne s'exerce qu'à court terme, car ces documents, révisés fréquemment, sans réelle contrainte, sont "volatiles". La mission recommande de recourir de façon plus régulière aux servitudes d'utilité publique qui permettent de les consolider en rendant leur révision plus difficile. La mission recommande que les *directives territoriales d'aménagement (DTA)* soient utilisées plus systématiquement, avec un contenu plus précis et contraignant dans les zones où les espaces agricoles et naturels sont menacés, pour en limiter la disparition.

Les intercommunalités importantes sont les plus sensibles aux problèmes d'étalement urbain dont elles mesurent les conséquences négatives. La mission propose que la mise en œuvre des ZAP et PAEN, qui n'est guère avancée, soit programmée au niveau de ces intercommunalités, maîtres d'ouvrage des SCOT. Elle suggère en outre qu'en cas de blocage des décisions au niveau des collectivités, l'État recoure aux *projets d'intérêt général (PIG)*, comme instruments préfigurateurs des ZAP et PAEN souhaitables.

Dans les zones où des interventions foncières publiques sont nécessaires pour faire face à de fortes pressions urbaines, le recours à la préemption doit être facilité. La mission rappelle l'usage qui peut être fait des ZAD et des pré-ZAD et du droit de préemption des "conservatoires d'espace" (Conservatoire du littoral, Agence des espaces verts). Elle recommande la simplification et l'unification des droits de préemption spécifiques sur les espaces agricoles et naturels, qui font aujourd'hui l'objet d'une déclinaison beaucoup trop complexe. Elle soumet d'autre part à la réflexion quatre scénarios pour mieux articuler, au profit des collectivités locales, l'action foncière des EPF –qui en ont les moyens juridiques et financiers– et des SAFER, qui devraient évoluer pour en bénéficier.

À ces mesures destinées à faciliter la prise en compte des espaces agricoles et naturels par les collectivités locales dont c'est la responsabilité, la mission ajoute celles d'encourager une approche intercommunale de l'urbanisme et de confier au Département la charge de définir les orientations de protection des espaces agricoles et naturels dans un document unique, de manière à faciliter une maîtrise globale par ces collectivités de leur gestion foncière à la fois urbaine, agricole et naturelle.

INTRODUCTION

Par lettre en date du 18 février 2008, le ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et le ministre de l'Agriculture et de la Pêche ont demandé qu'une mission conjointe du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces ruraux (CGAAER) *tire un premier bilan des dispositifs spécifiques de protection des espaces agricoles et de l'action des établissements publics fonciers (EPF) et sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pour lutter contre l'étalement urbain, fasse des propositions pour optimiser les conditions et moyens d'intervention de ces deux types d'organisme, et plus généralement examine les outils juridiques ou fiscaux les plus pertinents pour mieux gérer l'interface entre fronts urbains et secteurs ruraux.*

La mission a été confiée à Eric Verlhac, inspecteur général de l'Équipement, membre du CGEDD¹, et à Philippe Balny, ingénieur général du Génie rural et des Eaux et Forêts, et Olivier Beth, inspecteur général de l'Agriculture, membres du CGAAER.

Elle s'est rendue dans cinq régions –Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Aquitaine, Haute et Basse-Normandie– pour y étudier des zones soumises à de fortes pressions urbaines et y rencontrer des responsables d'EPF, de SAFER ainsi que des représentants des différentes collectivités (régions, départements, intercommunalités).

Il lui est apparu nécessaire, à l'issue de ces visites, de faire des propositions non seulement sur les outils fonciers mais également sur les dispositions réglementaires indispensables pour une meilleure protection des espaces agricoles et naturels. Les questions relatives aux documents d'urbanisme, PLU et SCOT, n'ont cependant pas été développées, ayant par ailleurs été largement débattues dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Le phénomène d'étalement urbain se traduit par un gaspillage des espaces agricoles et les règles d'urbanisme n'ont pas actuellement la solidité suffisante pour limiter la consommation d'espace. Tout se passe comme si, devant cette ressource rare, les décideurs ne raisonnaient pas encore dans le cadre d'un monde fini.

La mission souligne qu'une maîtrise du phénomène repose sur la mobilisation de ces décideurs –l'État, mais aussi, et surtout, les collectivités locales–, maîtres d'ouvrage de l'urbanisme et des actions foncières.

¹ Gérard de Senneville, inspecteur général de l'Équipement, qui a participé aux investigations de la mission, n'a pu, compte tenu de son départ à la retraite, poursuivre avec les autres membres de la mission la rédaction du rapport.