



PARTIE 1

# LA PRÉSERVATION DES TERRES AGRICOLES

# RÉGLEMENTER L'USAGE DES SOLS, SCOT ET PLU-I

Les documents d'urbanisme jouent un rôle déterminant pour préserver les terres agricoles puisqu'ils définissent la vocation des terres sur le long terme dans le cadre d'un projet global pour le territoire. Longtemps considérées comme des réserves de foncier pour l'urbanisation, les terres agricoles doivent aujourd'hui être mieux prises en considération et protégées pour garantir une production alimentaire locale et biologique. Parmi les documents d'urbanisme existant, le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLU-I) et le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) permettent de réglementer l'usage des sols et de limiter la consommation et le mitage du foncier agricole. Le PLU-I réglemente de manière à préciser la vocation de chaque parcelle à l'échelle communale ou intercommunale alors que le SCOT définit les grandes orientations à l'échelle d'un bassin de vie. Plus encore que de définir l'usage qui sera fait des terres, ces documents ont vocation à proposer un projet de développement d'un territoire en croisant l'ensemble des enjeux auxquels il doit faire face.

## ➤ SOMMAIRE

Tour d'horizon des SCOT et PLU-I  
Loi Alur & SCOT  
SCOT, PLU-I et agriculture

> p. 27  
> p. 30  
> p. 32

## Tour d'Horizon des SCOT et PLU-I

Le SCOT et le PLU-I sont deux documents d'urbanisme créés par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) du 13 décembre 2000, et modifiés par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur.

SCOT	PLU-I
<b>Échelle</b> Avec la loi Alur et depuis le 1 <sup>er</sup> juillet 2014, les périmètres des SCOT ne peuvent plus être établis sur un seul EPCI mais sur un territoire comprenant plusieurs EPCI.	<b>Échelle</b> Initialement élaborés à l'échelle de la commune ou de la communauté de communes, les PLU doivent désormais être créés à l'échelle intercommunale en raison de la loi ALUR. On parle donc aujourd'hui de PLU intercommunaux (PLU-I).
<b>Ce que le SCOT apporte à un territoire</b> Un projet, une vision large, une mise en cohérence des enjeux de développement du territoire : habitat, économie, transport, agriculture... et sa traduction concrète dans la destination des terres qui s'appliquera ensuite dans le PLU-I.	<b>Ce que le PLU-I apporte à un territoire</b> Le PLU-I établit de manière précise l'usage qui peut être fait des terres. C'est lui qui donne le droit ou non de construire. Il se base aussi sur un projet de développement pour le territoire, avec une mise en cohérence des enjeux locaux, et de projets plus globaux (via le SCOT notamment).
<b>Objectifs</b> Il définit une politique stratégique d'aménagement du territoire et constitue un cadre de référence opposable pour les différentes politiques (habitat, déplacements, développement commercial, etc.), mais aussi pour les documents d'urbanisme de rang inférieur (PLU-I, POS, cartes communales).	<b>Objectifs</b> Il établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement global pour le territoire concerné, et y fixe les règles d'utilisation du sol à la parcelle.

## ÉLÉMENTS DES SCOT ET PLU-I

### Le rapport de présentation

- › comprend un diagnostic du territoire
- › présente une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédentes
- › justifie les objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière
- › établit une hiérarchisation argumentée des enjeux du territoire

### Le PADD (projet d'aménagement et de développement durable)

- › constitue le programme politique du territoire
- › fixe les objectifs des politiques publiques (urbanisme, logement, transports, agriculture, etc.)

### Le DOO

#### (document d'orientation et d'objectifs)

- › constitue la seule partie opposable du SCOT, déterminante pour l'articulation avec les documents d'urbanisme de rang inférieur (PLU-I notamment) qui doivent s'y référer pour être compatibles
- › détermine les espaces et sites naturels ou urbains à protéger (possibilité de les localiser précisément)
- › définit les grands équilibres entre les espaces urbains ou à urbaniser et les espaces naturels, agricoles et forestiers

### Les OAP

#### (orientations d'aménagement et de programmation)

- › l'OAP « aménagement » : fixe les orientations et projets d'aménagement localisés précisément sur le territoire, et s'impose à toute personne publique ou privée
- › l'OAP peut être précise sur la façon d'aménager un espace et peut proposer le maintien de zones cultivées (par exemple des jardins partagés)

### Les documents graphiques

Ils définissent des zones sans pour autant être précis jusqu'à la parcelle.

### Le règlement et les documents graphiques

- › sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions
- › comprennent un zonage des parcelles du territoire, délimitant les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles et forestières (N)
- › déterminent les règles générales qui s'appliquent à ces différentes zones (usages autorisés, normes de construction, exceptions et variantes autorisées)

## DES POS AUX PLU INTERCOMMUNALES

Le PLU-I remplace le **plan d'occupation des sols** (POS) issu de la loi d'orientation foncière de 1967. Mais certaines communes sont encore dotées d'un POS. Certaines petites communes rurales font le choix de se doter plutôt d'une **carte communale**, qui est un document d'urbanisme simplifié. Elle délimite seulement les secteurs où les constructions sont autorisées, et les secteurs où elles sont interdites.

Mais la carte communale ne peut pas réglementer de façon détaillée les modalités d'implantation sur les parcelles (types de constructions autorisées, densités, règles de recul, aspect des constructions, stationnement, espaces verts...) et elle ne peut contenir des orientations d'aménagement. Ce sont les dispositions du Règlement national d'urbanisme qui s'y appliquent.

La Loi Alur a acté la suppression des POS. En l'absence de leur transformation en PLU-I, le POS est devenu caduc depuis le 31 décembre 2015, sauf si sa révision a été engagée et que le PLU a été approuvé avant le 26 mars 2017. Dans le cas contraire, la commune se verra alors appliquer le Règlement national d'urbanisme.



PLANS LOCAUX D'URBANISME (PLU) - CARTES COMMUNALES (CC) AU 31 DÉCEMBRE 2014

source : DGALN

- CC en élaboration
- CC approuvée ou en révision
- PLU en élaboration
- POS/PLU approuvée ou en révision
- RNU

## Loi Alur & SCOT

La loi Alur a renforcé le pouvoir des SCOT et leur généralisation. Par exemple, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, quelles que soient la commune et sa localisation, aucune nouvelle zone ne pourra être ouverte à l'urbanisation via un document d'urbanisme s'il n'existe pas de SCOT opposable. C'est ce qui s'appelle la constructibilité limitée en l'absence de SCOT. Une dérogation est possible s'il est démontré que l'ouverture à l'urbanisation « ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles ou forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace [...] ». L'avis de la CDPENAF (voir encadré page suivante) est alors requis. Le SCOT devient également l'unique document intégrant les documents de rang supérieur (schéma régional de cohérence écologique, SDAGE, etc.). À ce titre, les communes ou EPCI devront démontrer la compatibilité de leur PLU-I avec le SCOT.

### LOI ALUR ; AGRICULTURE ET BIODIVERSITÉ

#### Le reclassement en zones naturelles

La loi Alur favorise le reclassement en zones naturelles des anciennes zones à urbaniser. Ainsi une collectivité qui prévoit de modifier son PLU-I pour urbaniser une zone 2AU (zone non constructible et distante des réseaux de voirie, d'assainissement, d'eau, d'électricité...) devra prendre une délibération motivée démontrant que cette ouverture à l'urbanisation est rendue nécessaire par un tissu urbain qui n'offre pas d'autres possibilités pour la construction. De plus, la loi prévoit que les zones classées 2AU qui n'auront pas fait l'objet d'un projet d'aménagement ou d'acquisition foncière au bout de 9 ans seront considérées comme zones naturelles ou agricoles. **Elles ne pourront donc plus être ouvertes à l'urbanisation, sauf à engager une procédure de révision du PLU-I.**

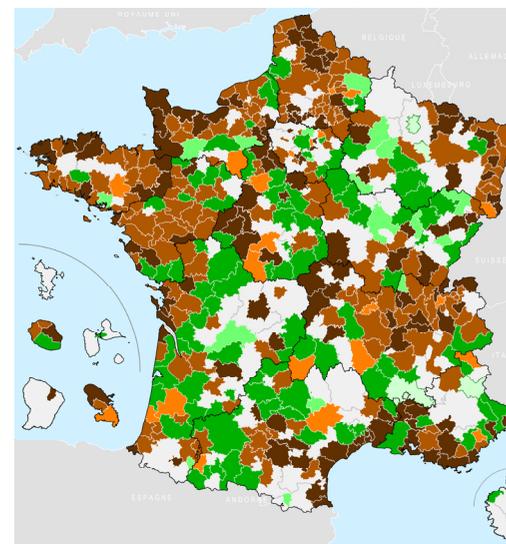
#### Limitation du pastillage

Pour les communes dotées d'un PLU-I, la loi prévoit de rendre exceptionnel le recours au « pastillage » qui permet de délimiter, en zone agricole ou naturelle, des secteurs de taille et de capacité limitées ouverts à la construction. **Les pastilles seront désormais délimitées avec l'accord du Préfet et après avis de la CDPENAF.**

#### Protection de la biodiversité

Le rapport de présentation du SCOT doit déterminer les besoins « en matière de biodiversité ». La même précision est apportée pour le diagnostic du rapport de présentation du PLU-I. Par ailleurs, les orientations d'aménagement et de programmation du PLU-I doivent mettre en exergue les enjeux de la biodiversité « **les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires** pour mettre en valeur l'environnement, **notamment les continuités écologiques** ». Les auteurs du PLU-I obtiennent également la possibilité de sécuriser à différentes échelles des prescriptions de remise en état ou maintien des continuités écologiques.

La loi Alur encourage et sécurise l'usage du coefficient de biotope dans le règlement du PLU-I. Il s'agit de fixer **une obligation de maintien ou création de surfaces non imperméabilisées**. Le coefficient de biotope par surface correspond à la proportion entre toutes les surfaces favorables à la nature sur la parcelle et la surface totale de la parcelle. Chaque type de surface est ainsi affecté d'un coefficient dépendant de sa « valeur écologique ».



#### DYNAMIQUE DE D'AVANCEMENT DES SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIAUX (SCOT) AU 31 DÉCEMBRE 2017

source : DGALN - Enquête auprès des DREAL

- Périmètre du SCOT arrêté (4)
- EP support du SCOT créé (19)
- SCOT en élaboration : délibération prise (106)
- SCOT en élaboration : projet arrêté (24)
- SCOT approuvé (184)
- SCOT en révision (132)

### LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE LA PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS (CDPENAF)

En 2010, ce sont d'abord les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) qui ont été créées dans le cadre de la loi de modernisation de l'agriculture. Elles ont été instituées avec l'objectif de réduire le rythme de consommation d'espaces agricoles de 50 % d'ici 2020.

En 2014, elles ont évolué en Commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) avec la loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (Laaf). Leurs compétences ont ainsi été élargies aux espaces naturels et forestiers. Leur rôle décisionnel a également été renforcé.

- La CDPENAF peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces.
- Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme.
- Elles sont obligatoirement saisies pour avis sur l'élaboration ou la révision des SCOT, des PLU-I et cartes communales hors périmètre d'un SCOT approuvé.

- › Elles sont obligatoirement saisies sur les autorisations d'urbanisme impliquant une réduction des surfaces agricoles, naturelles ou forestières pour les communes non dotées d'un document d'urbanisme.
- › Elles sont obligatoirement saisies pour rendre un avis sur les études d'impact agricole et la nécessité de mesures compensatoires dans le cadre de projets d'aménagement. L'autosaisie est possible pour toute question relative à la régression des surfaces agricoles, naturelles et forestières et sur les moyens de contribuer à la limitation de leur consommation.
- › Elles peuvent suggérer la mise en place d'outils spécifiques de protection du foncier.

Parmi les participants à la CDPENAF figurent des représentants d'associations agréées « protection de l'environnement » et des représentants d'Organismes nationaux à vocations agricole et rurale (ONVAR) comme Terre de liens. Il s'agit d'un changement majeur qui amène une représentation de la société civile aux côtés des élus et des acteurs du monde agricole.

## SCOT, PLU-I et agriculture

### Les conseils de Terre de liens

#### Poser un diagnostic foncier, agronomique et agricole

L'objectif du diagnostic est de fournir une contribution à l'identification des enjeux agricoles et à l'élaboration du projet de gestion des espaces pour le territoire. Intégré au rapport de présentation du SCOT ou du PLU-I, le diagnostic peut devenir un **outil d'accompagnement et d'aide à la décision**. Quelques éléments importants à analyser : l'organisation du parcellaire agricole, la qualité agronomique des terres, la situation des sièges d'exploitation et l'âge des agriculteurs pour anticiper les futures transmissions de fermes, les activités agricoles avec une évaluation des productions dédiées à l'alimentation locale.

#### Se donner des objectifs pour limiter la consommation de foncier agricole

Les lois Grenelle imposent désormais au SCOT et au PLU-I de **chiffrer explicitement les objectifs de limitation de la consommation foncière du territoire**, lui donnant ainsi la possibilité de véritablement opposer des prescriptions au niveau local pour la préservation des terres face à l'étalement urbain. Ces prescriptions peuvent être organisées par secteur géographique précis, ce qui permet de délimiter des zones à fort enjeu agricole, dans lesquelles il convient de restreindre au mieux la consommation de foncier.

#### Établir un zonage précis des zones agricoles

Le zonage du PLU-I définit de manière précise si une parcelle peut être construite ou non. Même si une zone est classée agricole, des constructions agricoles peuvent parfois y être autorisées. Pour éviter un phénomène de mitage, des sous-secteurs peuvent préciser les zones où des **constructions agricoles** seront autorisées (en bordure de village par exemple) et les zones totalement inconstructibles.

La révision d'un PLU-I étant relativement simple, les SCOT doivent être suffisamment précis pour être applicables aux documents communaux et envisager la mise en place de zones agricoles protégées (ZAP) et de périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN).

#### Proposer un projet de développement de l'alimentation locale dans le projet de territoire

Afin d'encourager les territoires de projet à mieux prendre en compte l'agriculture, il serait intéressant d'imaginer la réalisation d'un « **schéma agricole et alimentaire** » dans lequel serait présenté un projet global de développement agricole durable local.

#### La concertation comme outil de dialogue territorial

La concertation est l'occasion de mettre en lumière les regards croisés des habitants, agriculteurs, et autres acteurs du territoire. **C'est une étape privilégiée** pour anticiper la mise en application du SCOT ou du PLU-I, prévoir leurs impacts concrets et réajuster le projet de territoire au plus près des réalités vécues par les habitants, les agriculteurs...



## ANGOULÊME IMPULSE UNE STRATÉGIE ALIMENTAIRE PAR SON SCOT

NOUVELLE AQUITAINE

### Résumé

L'originalité du SCOT du Grand Angoulême, approuvé fin 2013, réside dans la variété des thèmes abordés, notamment l'agriculture et la biodiversité, au-delà d'une simple mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux.

### Démarche

Le SCOT fixe plusieurs objectifs relatifs à l'espace agricole dans son Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) :

#### Objectif transversal

-50 % de consommation foncière des espaces agricoles et naturels

#### Objectif 3.1 - La ressource en eau

- > Prévenir les pollutions diffuses ou accidentelles
- > Améliorer la qualité des rejets dans les milieux naturels
- > Protéger les espaces de production / mobilisation de la ressource (zones de captage et forêts de l'est et du sud-est)

#### Objectif 8

La protection et la valorisation des ressources agricoles et sylvicoles et le renforcement de l'agriculture « de proximité »

De même, le Document d'orientations et d'objectifs (DOO) énonce les prescriptions et les recommandations qui permettent une prise en compte systématique de l'aspect fonctionnel des exploitations dans les documents d'urbanisme. Ainsi les communes devront intégrer un chapitre sur l'agriculture et la forêt dans leur document d'urbanisme sur la base d'un diagnostic de l'activité économique agricole (qualités agronomiques, sièges d'exploitation...) réalisé en concertation avec les acteurs concernés dès le début de l'élaboration du document d'urbanisme et chacune de ses étapes.

L'objectif visé est la prise en compte des enjeux paysagers et de pouvoir autoriser les constructions là où elles sont nécessaires pour des activités de maraîchage par exemple. Les documents d'urbanisme devront **identifier et protéger certaines zones agricoles** par un zonage spécifique qui prend en compte les potentiels agronomique, biologique et économique.

Depuis 2013, dans le cadre de l'élaboration du SCOT, un comité des partenaires a également été mis en place pour analyser et valider le diagnostic agricole, puis écrire les orientations et prescriptions du SCOT. Cette instance associe une **pluralité d'acteurs**, au-delà de ceux considérés comme « représentatifs » en l'ouvrant notamment aux associations membres du collectif InPact (Civam, Addear, Terre de liens...).

Suite à cette étude, la co-construction d'un **Plan pluriannuel pour le développement d'une agriculture territoriale durable** s'initie. Le postulat est qu'une stratégie alimentaire locale ne peut se penser à une échelle intercommunale et qu'une complémentarité entre les espaces ruraux et urbains est souhaitable.

Ce plan d'actions prend ainsi en considération les préconisations de l'étude, ainsi que l'ensemble des projets en matière d'alimentation et d'agriculture sur le territoire et notamment :

- > la création d'un espace-test agricole à l'initiative de Grand Angoulême,
- > un projet de vallée maraîchère, pour encourager la structuration d'une filière avec notamment un volet transformation,
- > Une charte « Bien manger à l'école, c'est l'affaire de ma commune » rédigée en 2014, et qui associe 11 communes dès 2015.

Avec la recomposition territoriale, c'est aujourd'hui le grand Angoulême qui porte l'ensemble des actions initiées dans le cadre du SCOT pour l'ensemble des 38 communes concernées. Pour garantir un lien entre ces orientations et les réalités des communes, **un élu référent sur les problématiques alimentaires et agricoles** est identifié dans chaque commune. De même, l'organisation de permanences et de rencontres publiques permet de travailler avec les agriculteurs et propriétaires aux implications directes qu'engendreront ces orientations.

### Résultats

- > Une cartographie du parcellaire public a été réalisée pour identifier des possibilités d'actions en matière d'agriculture de même qu'une cartographie spécifique aux zones à enjeux pour la qualité de l'eau
- > L'élaboration du Plan pluriannuel pour le développement d'une agriculture territoriale durable qui poursuit la démarche innovante du SCOT en matière de Trame verte et bleue dans les espaces agricoles

### Perspectives

Accompagnement des communes dans le cadre de la définition des zonages et réglementation dans la mise en œuvre du PLUI pour la traduction du projet de territoire intégrant l'agriculture

### Facteurs de réussite

- > Portage politique fort à différentes échelles (conseils communautaires et municipaux)
- > Présence de partenaires et d'associations mobilisés
- > Animation et concertation organisées dans chaque commune
- > Mobilisation conjointe du service planification et développement économique qui intègre le développement agricole

### Difficultés rencontrées

- > Élaborer un projet technique conforme aux attentes des élus avec la présence de nombreux partenaires dans le monde agricole
- > Agir de concert sur les différents leviers de la filière (installation, production, transformation)



POUR ALLER PLUS LOIN

<http://www.eauetbio.org/experiences-locales>

# PROTÉGER LES TERRES AGRICOLES, ZAP ET PAEN

La protection des terres agricoles par les documents d'urbanisme ne s'exerce pour le moment qu'à court et moyen termes puisque ces documents, révisés régulièrement, peuvent rendre urbanisables de nouveaux secteurs. Les plans locaux d'urbanisme sont par exemple mis en révision tous les six à huit ans en moyenne.

Pour assurer une préservation sur le long terme, deux dispositifs introduisant des protections réglementaires fortes, les zones agricoles protégées (ZAP) et les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), peuvent être engagés à l'initiative des collectivités.

## SOMMAIRE

La zone agricole protégée (ZAP)  
Le périmètre de protection des espaces agricoles  
et naturels périurbains (PAEN)

> p. 37  
> p. 38

## La Zone agricole protégée (ZAP)

### CE QUE DIT LA LOI À PROPOS DE LA ZAP

Instaurée par la loi d'orientation agricole du 9 Juillet 1999, la ZAP est un zonage de protection renforcée de l'agriculture, qui se superpose aux zones A du PLU-I, et qui dispose d'un statut de servitude d'utilité publique.

La ZAP est instaurée par arrêté préfectoral à la demande des communes.

Elle est généralement instituée à l'échelle d'une commune, mais peut aussi être mise en place par plusieurs communes.

### L'OBJECTIF DE LA ZAP

La ZAP permet de protéger les zones agricoles qui présentent un intérêt général, en raison de leur localisation géographique ou de la qualité de leur production. Sa mise en place implique que tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui pourrait altérer durablement le potentiel agronomique, biologique ou

économique de la zone, est désormais soumis à l'avis de la Chambre d'agriculture et de la commission d'orientation de l'agriculture.

En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

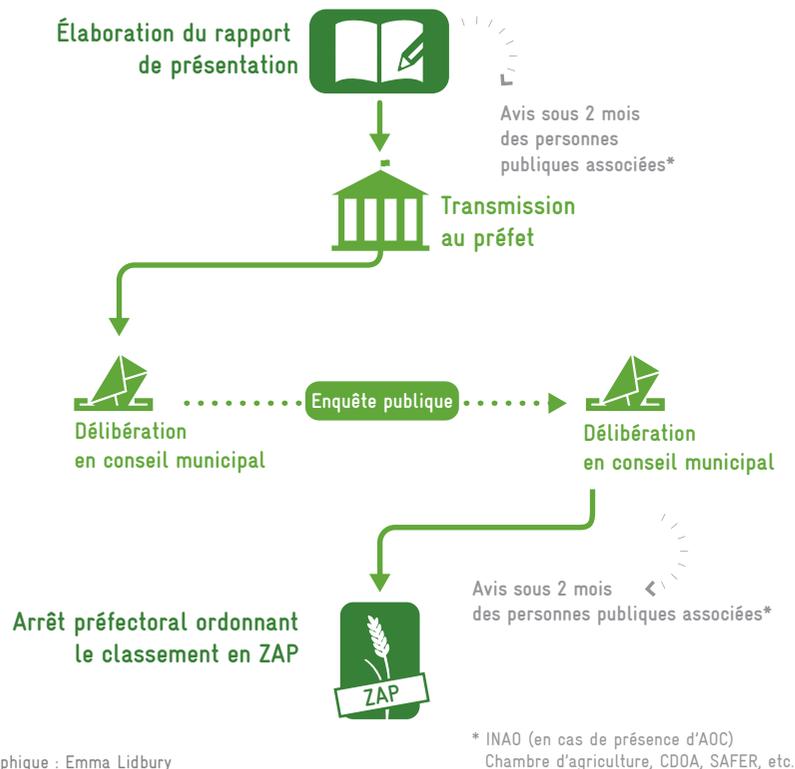
### LES AVANTAGES DE LA ZAP

- > Protège la **vocation agricole** des terres sur le long terme
- > Sécurise et favorise la **relance d'une activité** (investissements, amélioration du sol, remise en culture), redynamise l'agriculture
- > Évite la **spéculation** et permet de limiter le prix des terres
- > Évite le **mitage**
- > Suscite une réflexion sur le développement cohérent du territoire exprime une « reconnaissance intrinsèque de l'identité agricole du territoire »

### LES LIMITES DE LA ZAP

- > Reste une action volontaire de la commune et ne peut être imposée sans son accord
- > N'interdit pas définitivement les changements d'occupation des sols, bien qu'elle les soumette à l'avis de la Chambre d'agriculture, de la commission d'orientation de l'agriculture, et du Préfet

## LA PROCÉDURE DE MISE EN PLACE D'UNE ZAP



création graphique : Emma Lidbury

## Le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

### CE QUE DIT LA LOI À PROPOS DU PAEN

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR) a créé les PAEN pour renforcer la protection des espaces agricoles et naturels en milieu périurbain.

> Voir p 72 Mener une politique d'acquisition, droits de préemption et déclaration d'utilité publique

Cet outil de protection récent, géré par le département, comprend :

- > un ou des **périmètres de protection** des terres agricoles,
- > un **programme d'actions** qui précise les aménagements et les orientations de gestion, ce qui le place comme **un véritable projet de territoire**,
- > un **nouveau droit de préemption** spécifique pour réaliser des acquisitions foncières, à l'amiable ou par préemption, qui peut être exercé à la demande et au nom du conseil général via la Safer.

## LA MISE EN ŒUVRE DU PAEN

Le PAEN est mis en place par le **conseil départemental**, avec l'accord des communes concernées, et après avis de la Chambre d'agriculture.

La délimitation du périmètre doit être compatible avec le SCOT et ne peut inclure de parcelles situées en zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU) délimitées par le PLU-I.

Il doit être pris en compte lors de l'élaboration de nouveaux documents d'urbanisme ou de leur révision, et proscrit ainsi toute modification de zonage à l'intérieur de son périmètre.

### LES AVANTAGES DU PAEN

- > La protection est très forte puisque le périmètre ne peut être modifié que par décret d'État interministériel
- > La mise en place conjointe d'un programme d'actions permet de proposer et mettre en œuvre un projet de développement agricole pour le territoire
- > Le droit de préemption dédié permet à la collectivité de mener des opérations de maîtrise foncière

### LES LIMITES DU PAEN

- > Il ne peut être imposé aux communes concernées
- > Le conseil général n'a pas été doté de moyens financiers supplémentaires pour le mettre en œuvre, alors que le programme d'actions en nécessite
- > Il est encore peu mis en œuvre (4 périmètres approuvés au 1<sup>er</sup> mars 2013)

## COMPARAISON DES ZAP & PAEN

	ZAP	PAEN
Initiateur de la démarche et élaboration du périmètre	Communes ou EPCI	Département
Échelle du périmètre	Communal ou intercommunal	Communal ou intercommunal (mais les périmètres sont décidés au niveau du département)
Niveau de protection	Validation par arrêté préfectoral	Modifiable uniquement par décret d'État
Caractéristiques	Pas de programme d'actions obligatoire	Assorti d'un programme d'actions
Type d'espaces	Caractère particulier en raison de la qualité des productions ou de la localisation géographique	Espaces agricoles et naturels périurbains



## LE PAEN DE CANOHÈS- POLLESTRE PROTÈGE LES TERRES AGRICOLES OCCITANIE

### Résumé

En 2010, les communes de Canohès et Pollestres mobilisent un outil innovant : le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Ce dispositif va permettre de protéger durablement des paysages naturels et agricoles sur le secteur de la Prade et le plateau attenant, menacés par l'étalement urbain et la déprise agricole.

### Situation

Commune(s) Canohès et Pollestres, communes de Perpignan Méditerranée Métropole (PMM)

### Contexte

Canohès et Pollestres sont deux communes appartenant à l'aire urbaine de Perpignan, qui connaît une croissance démographique environ deux fois supérieure à la moyenne nationale. Depuis 1950, plus de la moitié de la superficie de Canohès a été artificialisée. À l'est de la commune, l'étalement urbain empiète sur la Prade, une zone humide riche en espèces et habitats, qui accueille des prairies de fauche, vergers et jardins. Les côteaux et le plateau attenant à la Prade, quant à eux, sont principalement viticoles. L'ensemble de ces espaces est menacé par la rétention foncière et la déprise agricole, la propriété y est très morcelée et les friches sont nombreuses.

### Impulsion et démarche

**Les collectivités territoriales à l'origine du projet**  
La municipalité de Canohès, avec le soutien du conseil départemental et de Perpignan Méditerranée Métropole (PMM), identifie l'outil PAEN pour répondre au double défi de protection environnementale et de redynamisation de l'agriculture dans la zone de la Prade. En 2008, les trois collectivités signent une convention qui permet de lancer une étude de faisabilité du périmètre. Rapidement, il est décidé d'inclure dans le PAEN des parcelles viticoles des coteaux et du plateau attenant à la Prade. Certaines font partie de la commune de Pollestres, qui s'associe à la démarche. Une démarche participative débouche sur des programmes d'action et de gestion.

De nombreux acteurs sont associés à la délibération sur le PAEN à travers la réalisation d'une enquête et de réunions publiques, et la tenue de comités technique et de pilotage. Des acteurs du secteur agricole (Safer, Chambre d'agriculture, cave coopérative), des associations (Terre de liens, Terres en ville), des acteurs environnementaux, entre autres, participent à la **gouvernance concertée du projet**. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que le PAEN provoque dès son avènement l'opposition des propriétaires fonciers, qui se regroupent dans une association pour déposer un recours qui sera rejeté. La notice et le programme d'action du périmètre sont validés en 2010, suivi d'un programme de gestion en 2011.

### Tâtonnements dans la mise en œuvre d'un dispositif nouveau

Le programme d'action du PAEN développe des objectifs ambitieux. Au-delà du maintien de la viticulture, il propose des actions pour relancer le pastoralisme, envisage la production de fourrage bio, plaide pour une diversification agricole par la culture d'oliviers, d'amandiers, et promeut la protection des espèces et de l'environnement. Néanmoins, le plan de gestion adopté en 2011 s'engage plutôt pour le maintien des activités agricoles en place (viticulture, arboriculture, élevage). Entre 2010 et 2013, deux porteurs de projet s'installent dans le PAEN : un viticulteur et un éleveur de volailles. À partir de 2013, la direction de l'eau et de l'environnement de PMM recrute une animatrice pour le PAEN, mais le volet agricole peine à décoller. Plusieurs facteurs diminuent l'attractivité de la zone, notamment le morcellement parcellaire important et le manque d'irrigation pour les activités agricoles.

### Résultats

L'expérience de Canohès-Pollestres marque la première utilisation du dispositif PAEN sur le territoire français. Ce projet a réussi à impliquer une grande diversité d'acteurs dans l'élaboration des programmes d'action et de gestion du PAEN. Au final, **281 ha sont durablement protégés de l'urbanisation par un dispositif qui ne peut être modifié que par décret d'État**. En outre, deux agriculteurs se sont installés sur un total de 24,7 ha, des études foncières et hydrauliques sont en cours de réalisation, et une prestation est confiée à la fédération départementale des chasseurs pour restaurer le bocage de la Prade et mettre en place des cultures faunistiques. Le PAEN est pensé comme un ensemble cohérent, qui permet aussi d'aménager le territoire (rénover le réseau hydraulique, diminuer le risque d'incendie et d'inondation) et de recréer du lien (développement du potentiel récréatif et social).

### Témoignage

« On ne construira jamais sur ce secteur et, pour moi, c'est le plus important. [...] Je suis très content que ce patrimoine historique et naturel soit préservé pour les générations futures. »

Chargé de mission  
Agenda 21,  
Mairie de Canohès.

# LE RÔLE DE L'ÉTAT ET DES CONSEILS RÉGIONAUX

Que ce soit la planification du territoire (PLU-I, SCOT) ou les mesures de protection des terres agricoles (ZAP, PAEN) ou encore l'intervention foncière, toutes ces actions sont menées à une échelle locale. Pourtant, à des échelons plus larges, l'État et les conseils régionaux ont des moyens d'actions pour influencer et même parfois imposer des orientations sur la préservation des terres localement.

## > SOMMAIRE

Le rôle et les outils des conseils régionaux  
Le rôle et les outils des Agences de l'eau  
Le rôle et les outils de l'État

> p. 43  
> p. 46  
> p. 49

## Le rôle et les outils des conseils régionaux

### LE SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (SRADDET)

Issu de la loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la république (Notre)

La loi Notre crée l'obligation pour les régions de produire un schéma de planification, dénommé SRADDET. Il fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants, dont le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire dit SRADDT, document stratégique dans le domaine de la planification. **L. 4251-1 du code des collectivités territoriales, loi NOTRe.** Les SRADDET sont à ce jour en cours d'élaboration et pourront avoir en partie valeur prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme (SCOT, PLU-I).

Ce schéma doit fixer les « objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, **de gestion économe de l'espace**, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, **de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité**, de prévention et de gestion des déchets ».

L'Île-de-France bénéficie d'un statut particulier avec le SDRIF (schéma directeur de la région Île-de-France) avec lequel les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles. Les périmètres régionaux d'intervention foncière (PRIF) donnent aux élus régionaux, en lien avec les collectivités locales, la possibilité de mener une politique de préservation du foncier agricole et de maintien de l'agriculture dans des territoires soumis aux pressions urbaines.

## LA TRAME VERTE ET BLEUE (TVB)

La Trame verte et bleue est une démarche qui vise à maintenir et à reconstituer un réseau d'échanges pour que les espèces animales et végétales puissent circuler, s'alimenter, se reproduire et assurer ainsi leur cycle de vie. Elle est issue des lois Grenelle de 2009 et 2010 et porte l'ambition d'inscrire la préservation de la biodiversité dans les décisions d'aménagement du territoire. La Trame verte et bleue est un **réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées dans les Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)** désormais intégrés au SRADDET. Elle doit ensuite être intégrée aux documents d'urbanisme réalisés par les collectivités (SCOT et PLU-I).

## LES PLANS CLIMAT-AGIR-ÉNERGIE TERRITORIAUX

.....  
L 229-26 et R 229-51 et suivants  
code de l'environnement  
.....

Le document a été institué par la loi du 12 juillet 2010 « Grenelle 2 ». Les conseils départementaux, les conseils généraux, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de **plus de 50 000 habitants devraient avoir adopté un plan climat-énergie territorial** pour le 31 décembre 2012. Les PLU-I doivent les prendre en compte.

## PERSONNE PUBLIQUE ASSOCIÉE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

Le conseil régional fait partie des personnes publiques associées dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Même si cet avis n'est que consultatif, il peut avoir du poids auprès des élus locaux et permettre de faire évoluer favorablement des projets. Pour rendre son avis, le conseil régional s'appuie sur sa politique foncière ainsi que sur l'ensemble des documents élaborés à l'échelle régionale (trames vertes et bleues, SRADDET...).

## AU-DELÀ DES OUTILS, UNE POLITIQUE FONCIÈRE

Par ailleurs, les conseils régionaux peuvent contribuer, directement ou en appui aux collectivités locales, à des actions en faveur de la mobilisation de foncier (portage foncier, politique installation-transmission, aides à la création de fermes communales, etc.).

## UNE MISSION SUR LES SCOT ET LES PLU À LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Afin d'assurer son rôle de personne publique associée pour l'élaboration des PLU et des SCOT, le conseil régional Rhône-Alpes a créé une mission dédiée à ce travail en juin 2012. Auparavant, la Région rendait des avis sur les SCOT mais pas sur les PLU par manque de moyens pour le faire. Or c'est une action importante car les documents d'urbanisme sont la base de tout et demandent du temps pour être analysés, et les démarches d'instruction sont complexes... Il peut y avoir 20 à 30 PLU à étudier par département !

Avec la création de cette mission SCOT PLU et l'embauche de 4 personnes, la Région peut rendre des avis très argumentés sur un grand nombre de PLU (en fonction des enjeux et dans des contextes variés pour avoir une analyse complète). L'élu en charge de cette mission signe l'ensemble de ces avis qui sont transmis aux maires. Ce n'est qu'un avis, mais **partout où des avis défavorables ont été rendus, les maires ont revu leur copie**. En parallèle, la Région essaie de se coordonner avec les autres personnes publiques associées (DDT, conseil départemental, Chambre d'agriculture...) pour rendre un avis.

La Région, en tant que personne publique associée, s'emploie à faire valoir lors de l'élaboration des documents d'urbanisme les orientations régionales d'aménagement et de développement durable des territoires (ORADDT), adoptées en décembre 2009, ainsi que les objectifs fonciers régionaux (OFR) délibérés par l'Assemblée régionale en octobre 2011.

À ce titre, elle est particulièrement attentive aux mesures visant à :

- > **coordonner et maîtriser** les usages du sol,
- > **lutter contre** l'étalement urbain ainsi que les fragmentations spatiales, fonctionnelles et sociales qu'il induit,
- > **promouvoir et rendre accessibles** par les transports collectifs des espaces urbains, résidentiels et d'activité, en cohérence avec un urbanisme favorisant la mixité fonctionnelle et sociale,
- > **réduire** les inégalités territoriales en matière de formation, d'activités économiques et d'habitat,
- > **préserver et valoriser** les ressources naturelles et agricoles, notamment en réduisant la consommation d'espace et en réinvestissant les friches urbaines et industrielles.

Malgré ces résultats cette mission n'a pas été prolongée à la suite des élections régionales de 2015. À notre connaissance, aucune région n'a repris à son compte ce type de dispositif.

## Le rôle et les outils des agences de l'eau

L'eau ne connaît pas de frontières, aussi les traditionnels découpages administratifs n'ont pas été retenus pour la gestion de l'eau. Elle s'organise par bassins versants qui correspondent aux espaces drainés par un cours d'eau et ses affluents.

La France est ainsi découpée en **6 grands bassins hydrographiques**, chacun couvert par une Agence de l'eau qui définit et anime la mise en œuvre du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Il fixe pour 6 ans les orientations qui permettent d'atteindre les objectifs attendus en matière de bon état des eaux (directive cadre sur l'eau d'octobre 2000).

Ce document de planification vise à concilier la satisfaction et le développement des différents usages (eau potable,

industrie, agriculture...) et la protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités du territoire. **La gouvernance est assurée par un Comité de bassin** qui adopte les grandes orientations et associe collectivités, usagers, État et établissements publics concernés.

Les grandes priorités concernent :

- **la lutte contre les pollutions diffuses**, notamment agricoles (produits phytosanitaires et nitrates),
- **la restauration des milieux aquatiques, de la continuité écologique et des zones humides**,
- la gestion des ressources en eau et le partage de ces ressources pour anticiper le changement climatique,
- les actions pour le littoral, qui contribuent à la mise en œuvre de la directive cadre « stratégie pour le milieu marin ».

## LES SCHEMAS D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX

Le SDAGE se décline ensuite en autant de SAGE que de cours d'eau. Le SAGE est élaboré collectivement par les acteurs de l'eau du territoire regroupés en Commission locale de l'eau (CLE). Cette assemblée est également composée de trois collèges qui représentent les collectivités territoriales, les usagers, l'État et les établissements publics.

Chaque SAGE comprend :

- **un Plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD)** qui fixe les objectifs, orientations et dispositions du SAGE et ses conditions de réalisation (opposable aux pouvoirs publics),
- **un règlement**, accompagné de documents cartographiques, qui édicte les règles à appliquer pour atteindre les objectifs fixés dans le PAGD, opposable aux tiers (tout mode de gestion, projet ou installation de personne publique ou privée doit être conforme avec le règlement).

Des structures de gestion (rivières, bassin, nappes...) sont organisées sous la forme de syndicats de bassin versant regroupant communes, EPCI à fiscalité propre, départements, régions. **Elles animent et mettent en œuvre les politiques de gestion des milieux aquatiques** en associant l'ensemble des acteurs de leur territoire. La compétence GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations) pourra leur être transférée. Ils pourront alors être reconnus comme Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou Établissement d'aménagement publics et de gestion de l'eau (EPAGE). Par ailleurs les contrats de milieux (rivières, lacs, nappes, baies...) sont des outils d'intervention qui donnent lieu à des programmes d'action volontaires déclinant les objectifs du SDAGE avec un engagement financier contractuel.

## LE RÔLE ET LES OUTILS DES AGENCES DE L'EAU

L'agence de l'eau, établissement public du ministère en charge de l'environnement, met en œuvre la politique publique de l'eau sur le grand bassin hydrographique autour des objectifs du SDAGE et de leurs déclinaisons locales, les SAGE.

**Elle favorise une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.**

L'agence de l'eau intervient dans le cadre de programmes d'interventions pluriannuels par **des aides financières et techniques** et pour des actions d'intérêt général au service de l'eau et de l'environnement du bassin.

Ces actions sont financées par des redevances des usagers de l'eau du bassin, sur le principe de « l'eau paye l'eau ». Grâce à ces redevances, les agences de l'eau

peuvent ensuite apporter, dans le cadre de leur programme d'intervention, des concours financiers (subventions, prêts) aux personnes publiques ou privées qui réalisent des actions ou projets d'intérêt commun ayant pour finalité la gestion équilibrée des ressources en eau.

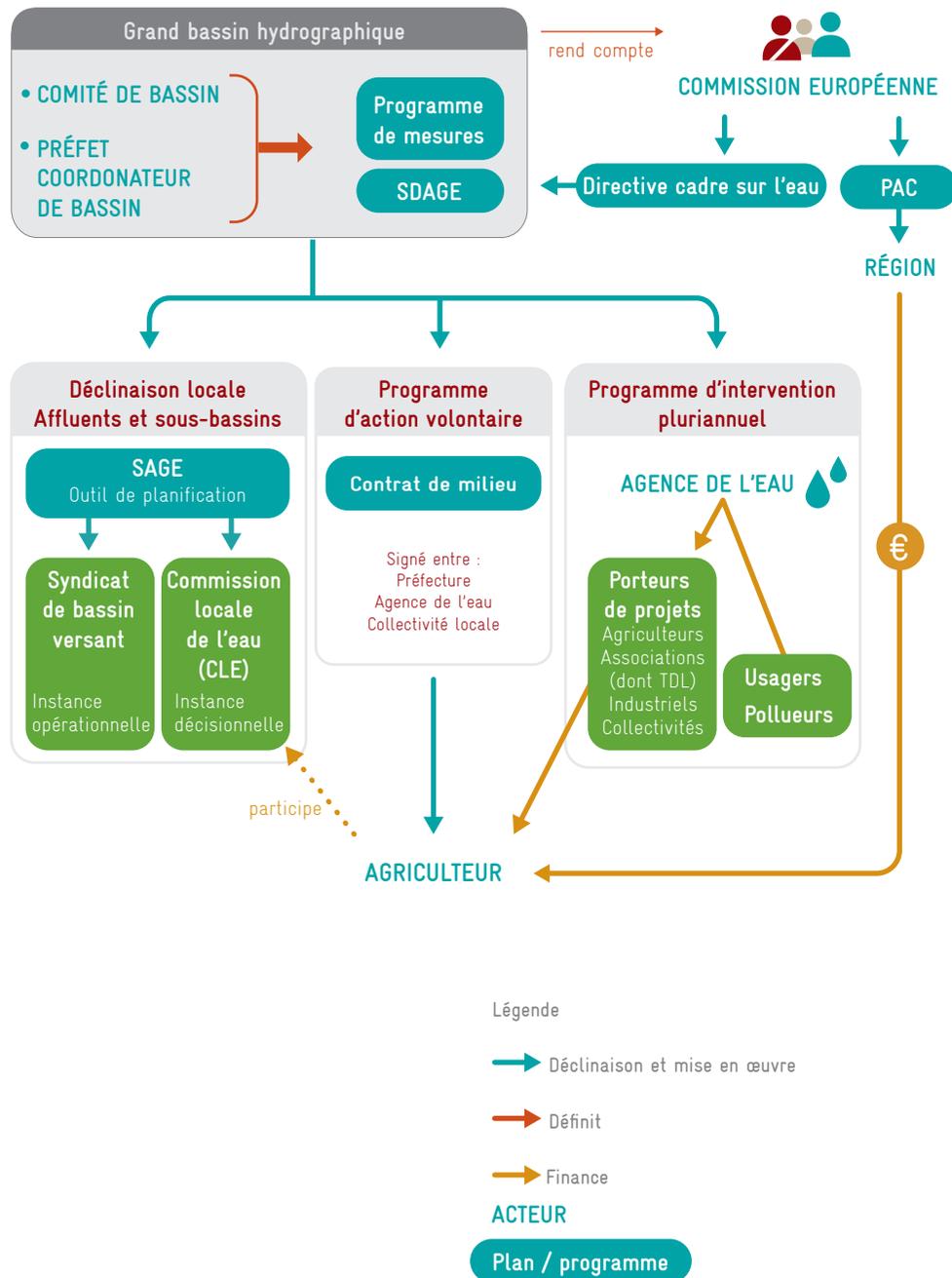
Sur les aspects fonciers et de transition agricole, les plans pluriannuels peuvent notamment comprendre :

- une politique de **soutien à la maîtrise foncière** sur les zones à enjeu eau par les collectivités,
- des financements pour l'animation et **l'appui aux changements de pratiques** sur les Aires d'alimentation de captage (AAC),
- une politique de **soutien au développement de l'agriculture biologique** sur les territoires.

### LES 6 BASSINS HYDROGRAPHIQUES DE LA FRANCE MÉTROPOLITAINE



source : AE Artois-Picardie



création graphique : Emma Lidbury

## Le rôle et les outils de l'État

### Le rôle de l'État vis-à-vis de l'agriculture tient :

- > dans sa capacité à faire évoluer la législation et les politiques publiques, en matière d'agriculture, d'urbanisme, d'aménagement et de gouvernance foncière,
- > dans des outils d'intervention qu'il peut activer,
- > dans son rôle de vigilance et de suivi des actions des collectivités locales : avis des directions départementales des territoires (DDT) sur les documents d'urbanisme, etc.

### LES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMÉNAGEMENT (DTA – DTADD)

Articles L.111-1-1 et L.121-1 du code de l'urbanisme

Les DTA sont des documents d'urbanisme stratégiques et de planification à long terme, qui précisent les orientations fondamentales de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transports et des grands équipements, ainsi que de préservation de l'environnement. Les documents de planification locale doivent être compatibles avec la DTA. N'ayant pas vocation à couvrir l'ensemble du territoire national, seules 6 DTA sont aujourd'hui approuvées sur les parties du territoire présentant des enjeux importants en termes d'aménagement, de développement, de protection, et de mise en valeur (Alpes Maritimes, Bassins miniers nord-lorrains, Estuaire de la Seine, Estuaire de la Loire, Aire métropolitaine lyonnaise, Bouches-du-Rhône).

Les DTA ne sont pas tenues de protéger les espaces agricoles, mais elles doivent cependant veiller à l'équilibre du territoire, dont l'agriculture est une composante. Depuis le Grenelle de l'environnement, les DTA ont évolué en DTADD (directives territoriales d'aménagement et de développement durable), perdant à cette occasion leur caractère directement opposable aux SCOT et aux PLU-I. Toutefois, elles peuvent avoir une influence sur l'agriculture lorsqu'elles prévoient **la réalisation de projets d'intérêt général (PIG)**, qui sont en revanche toujours **opposables**, et qui peuvent être notamment destinés à l'aménagement agricole et rural.

## LES PROJETS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (PIG)

Articles R.121-1 à R.121-3 du code de l'urbanisme

Un PIG peut concerner « tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique [...] 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 ou à l'aménagement agricole et rural** [...] ».

Le PIG peut émaner de l'État, du conseil régional, du département, de la communauté de communes, de la commune, et d'une manière générale de tout établissement public ayant la faculté d'exproprier. Il s'impose à tous les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou à venir (SCOT, PLU...). Même si c'est aujourd'hui rarement le cas, un PIG peut avoir pour objectif la protection des espaces agricoles, en leur accordant un caractère d'utilité publique. Il a une durée de vie restreinte à trois ans qui peut être renouvelée.

## LES OPÉRATIONS D'INTÉRÊT NATIONAL

Article L121-2 du code de l'urbanisme

La notion d'« Opérations d'intérêt national (OIN) » est au nombre des instruments mis à la disposition de l'État destinés à lui permettre, tout à la fois, de déterminer les modes d'utilisation de certains périmètres jugés stratégiques et d'intérêt national et d'y exercer seul, par exception aux grands principes de la décentralisation dans ce domaine, les principales compétences d'urbanisme.

Délimitées par l'État dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire national, les opérations d'intérêt national sont prévues pour être respectées par les documents d'urbanisme élaborés par les communes ou leurs groupements, dans un rapport de « prise en compte ». Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les plans d'occupation des sols, les cartes communales situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ne sauraient en contrarier la réalisation.

Ainsi, de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay et de l'opposition qu'elle a provoquée, on peut retenir **la création d'un dispositif législatif unique : la Zone de protection naturelle, agricole et forestière (ZPNAF) Paris-Saclay**. Cette zone rend non urbanisables les espaces naturels et agricoles qui la composent, préserve les exploitations agricoles du périmètre et concilie agriculture et respect de l'environnement en mettant en place une gestion optimisée des espaces boisés et naturels du territoire. La ZPNAF représente 4 115 hectares protégés dont 2 469 hectares consacrés exclusivement aux activités agricoles et 1 646 hectares composés de forêts, cours d'eau, espaces naturels et rigoles. L'interdiction d'urbaniser dans la zone de protection vaut servitude d'utilité publique quelles que soient les dispositions des plans locaux d'urbanisme actuels et à venir.

## LE SCHÉMA DE SERVICE COLLECTIF DES ESPACES NATURELS ET RURAUX (SSCENR)

Article 23 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995

Ce schéma a pour but de mettre en œuvre des politiques visant notamment à lutter contre la périurbanisation, à améliorer la gestion foncière, et à maintenir l'agriculture dans les zones menacées de déprise. Approuvé par décret en 2002 pour une durée de 20 ans, ce schéma permet de fixer un cadre de référence pour l'action de l'État et des collectivités territoriales. Ses recommandations sont reprises dans un certain nombre

de documents, et notamment dans le Document départemental de gestion de l'espace agricole et forestier (DGEAF), qui est consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

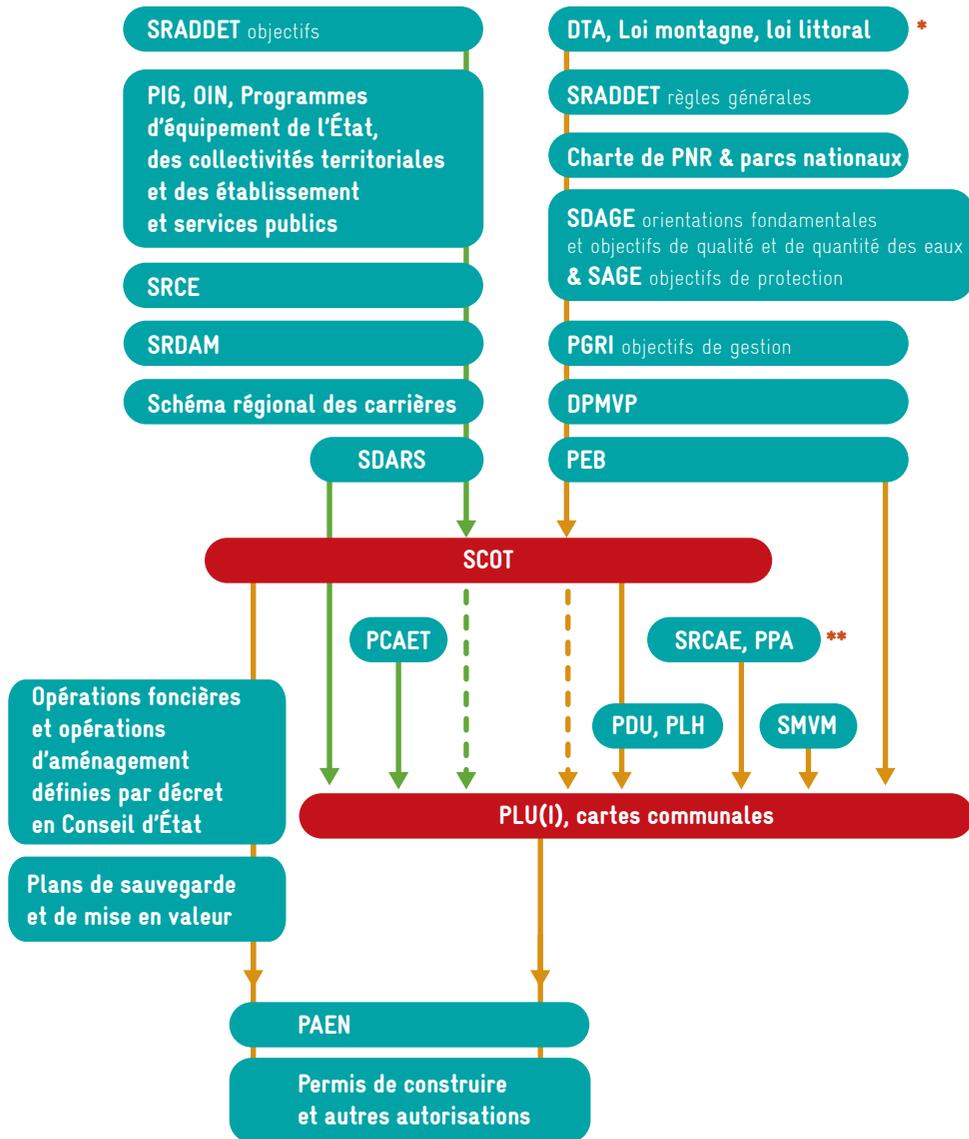
### L'OBSERVATOIRE DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS (OENAF)

En juin 2016, le Ministre de l'Agriculture a installé l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF). Instance de concertation placée directement auprès du Ministre, il reprend les compétences de l'ancien Observatoire national de consommation des espaces agricoles (ONCEA) avec des missions élargies aux espaces forestiers et naturels et des pouvoirs renforcés.

Ses missions :

- > élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces naturels, forestiers et agricoles et homologuer des indicateurs d'évolution,
- > évaluer la consommation de ces espaces en coopération avec les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers,
- > apporter un appui méthodologique aux collectivités territoriales et aux Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour l'analyse de leur consommation.

LA HIÉRARCHIE DES DOCUMENTS D'URBANISME



source : Code de l'urbanisme, version consolidée au 13 mai 2018, legifrance.gouv.fr

création graphique : Emma Lidbury

Légende

→ Prise en compte : obligation d'une prise de connaissance et d'une appropriation contextualisée des enjeux de la norme supérieure

→ Compatibilité : obligation négative de non-contrariété avec la norme supérieure

\* Cas particuliers : Schéma directeur de la région d'Île-de-France ; Schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion ; Plan d'aménagement et de développement durable de Corse

\*\* Un PLU-I tenant lieu de PDU et PLH doit être compatible avec le SRCAE et le PPA

**DPMVP** : Directives de protection et de mise en valeur des paysages  
**DTA** : Directive territoriale d'aménagement  
**OIN** : Opération d'Intérêt National  
**PCAET** : Plan climat air énergie territoriale  
**PDU** : Plan de déplacement urbain  
**PEB** : Plan d'exposition aux bruits (des aérodromes)  
**PGRI** : Plans de gestion des risques d'inondation  
**PIG** : Projet d'intérêt général  
**PLH** : Programme local de l'habitat  
**PLU-I** : Plan local d'urbanisme-intercommunal  
**PNR** : Parc naturel régional  
**PPA** : Plan de protection de l'atmosphère  
**PAEN** : Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbain

**SCOT** : Schéma de cohérence territoriale  
**SAGE** : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux  
**SDAGE** : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux  
**SDARS** : Schéma départemental d'accès à la ressource forestière  
**SMVM** : Schéma de mise en valeur de la mer  
**SRADDET** : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires  
**SRC** : Schéma régional des carrières  
**SRCAE** : Schéma régional climat air énergie  
**SRCE** : Schéma régional de cohérence écologique  
**SRDAM** : Schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine

# LA COMPENSATION FONCIÈRE

Le principe de compensation se développe aujourd'hui afin de réduire l'impact négatif des projets d'aménagement dans les territoires. La compensation écologique est d'abord apparue pour recréer les milieux détruits par un projet. Cette compensation n'empêche pas la perte nette de terres mais agit sur le maintien de la réserve de biodiversité. La maîtrise directe des sites de compensation est souvent assurée par l'acquisition de terrains agricoles ou via un conventionnement de longue durée avec les propriétaires et/ou exploitants agricoles ou forestiers. Cette compensation peut ainsi passer par la remise en valeur de terres en friches et peut être une opportunité pour installer des paysans en agriculture biologique ou consolider des fermes existantes. La compensation foncière agricole a récemment vu le jour avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014. Une nouvelle disposition est ainsi introduite dans le code rural pour reconnaître la perte de potentiel économique pour les territoires agricoles impactés par certains travaux.

## ➤ SOMMAIRE

- La compensation foncière écologique > p. 55
- La compensation foncière agricole > p. 56
- La compensation pour pertes de terre > p. 57

## La compensation foncière écologique

### QU'EST-CE QU'UNE MESURE COMPENSATOIRE ÉCOLOGIQUE ?

Compenser les impacts résiduels des projets d'aménagement sur les milieux naturels et les espèces est obligatoire depuis la première loi de protection de la nature de 1976. Elle est liée à la doctrine de l'État « **éviter, réduire, compenser** » pour limiter l'impact des projets d'aménagement sur l'environnement.

Une mesure compensatoire est une « action écologique visant à **restaurer ou recréer un milieu naturel** en contrepartie d'un dommage à la biodiversité provoqué par un projet ou un document de planification » (Commissariat général au développement durable, 2012). Il s'agit d'un ensemble de contraintes environnementales imposées à l'aménageur pour qu'il rétablisse, à proximité de son opération d'aménagement, la biodiversité détruite.

### QUELLE PRISE EN COMPTE DES ESPACES AGRICOLES ?

La compensation écologique se traduit par la réaffectation de terres à des usages environnementaux, dans une proportion allant jusqu'à 10 hectares compensés pour 1 hectare consommé. Ce prélèvement s'effectue sur des terres, souvent en friche, qui vont être réhabilitées pour **recréer la biodiversité perdue**. En fonction du milieu, la gestion de ces terres pourra ensuite être confiée à des

agriculteurs biologiques pour y développer une activité respectant le milieu recréé. Cet engagement peut se traduire par la mise en place d'un bail rural environnemental.

### QUELLE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE ?

Jusqu'à récemment, les mesures compensatoires n'étaient que rarement mises en œuvre. Quand elles l'étaient, la pertinence, l'efficacité, leur pérennité et leur suivi n'étaient pas assurés. Plusieurs facteurs étaient en cause : la difficulté de définir l'équivalence écologique, d'identifier des terrains pouvant accueillir les mesures et garantir la pérennité de celles-ci. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 renforce l'obligation de compenser les impacts résiduels sur la biodiversité et en fixe un cadre nouveau. Le texte de loi va au-delà de la notion d'équivalence écologique puisqu'il pose le principe de recherche de gain de biodiversité et d'obligation de résultat à laquelle la mesure compensatoire doit répondre. Enfin, la loi reconnaît l'existence d'opérateurs de compensation, ainsi définis : « un opérateur de compensation est une personne publique ou privée chargée, par une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, de les mettre en œuvre pour le compte de cette personne et de les coordonner à long terme ».

## La compensation foncière agricole

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 14 octobre 2014 a introduit une nouvelle disposition dans le code rural qui reconnaît l'existence d'une perte de potentiel économique agricole pour les territoires impactés par certains travaux, ouvrages ou aménagements publics et privés. L'emprise de ces travaux combinée aux mesures de compensation écologique impacte le foncier agricole et se répercute directement sur l'environnement économique des exploitations agricoles. **Les maîtres d'ouvrage doivent désormais compenser ces impacts par des mesures destinées à reconstituer ce potentiel économique** par la création de valeur ajoutée du territoire.

Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole, font l'objet d'une étude préalable.

### L'ÉTUDE PRÉALABLE

Les conditions de soumission à l'étude préalable :

- › le projet doit être soumis à étude d'impact environnementale systématique,
- › l'emprise doit être définitive et répondre à un seuil de surface. Par défaut, il est fixé à 5 hectares par le Conseil d'État. Le Préfet de département adapte ce seuil dans la fourchette de 1 à 10 hectares,
- › l'emprise du projet doit être située sur des terres dont la destination est agricole : une activité agricole doit être prouvée pendant au moins 1 an dans les 5 dernières années.

Cette étude doit comprendre au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire.

### LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

La compensation agricole est donc une **démarche collective** et se distingue de la compensation individuelle des pertes subies par chaque agriculteur ou de la compensation écologique qui vise la restauration des milieux. La compensation agricole peut par exemple se faire via l'abondement d'un fonds départemental d'investissements destiné à financer des projets qui présentent un caractère collectif et générateurs de valeur ajoutée. Il peut permettre le financement de projets de structuration et d'organisation collective de l'offre, de transformation et de commercialisation des produits, de la création de filières locales innovantes. C'est le cas par exemple en Isère où des collectivités adhérentes s'engagent à verser une contribution pour les emprises agricoles nécessaires à des projets d'aménagements soumis à déclaration d'utilité publique (DUP), et peuvent le faire de manière volontaire pour des emprises hors DUP. Ce fonds a notamment soutenu la réalisation d'un projet de légumerie pour fournir la restauration hors domicile. Néanmoins, des actions visant l'amélioration du foncier agricole peuvent aussi être mises en place par la reconstitution du potentiel de production à valeur agro-économique équivalente ou la reconquête d'espaces non exploités.

## La compensation pour pertes de terre

### L'AFAF GRANDS OUVRAGES

Lorsque l'État, son concessionnaire ou le département réalise un grand ouvrage public (voies ferrées, routes, autoroutes...), il est tenu par l'acte de déclaration d'utilité publique de remédier aux dommages causés à l'agriculture en finançant des opérations d'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) et des travaux connexes, sur un périmètre dit perturbé.

L'objectif d'un AFAF est de réparer la structure parcellaire des propriétés, des exploitations et du territoire perturbés par la réalisation du grand ouvrage public. Ces opérations d'aménagement foncier sont mises en œuvre par le département en partenariat étroit avec les acteurs locaux réunis en commissions communales ou intercommunales d'aménagement foncier.

Le maître d'ouvrage de l'infrastructure prend en charge l'intégralité des frais d'études et de procédure. Il finance également les travaux connexes de réparation qui seront réalisés à la fin de l'opération d'aménagement par la commune ou une association foncière.





## LE PAYS VOIRONNAIS CRÉE UN FONDS D'INTERVENTION AGRICOLE

AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

### Résumé

La communauté d'agglomération du pays voironnais (CAPV), située aux portes de Grenoble, a créé en 2013, en partenariat avec la communauté de communes des Vallons de la Tour et la Chambre d'agriculture de l'Isère un fonds d'intervention agricole et agroalimentaire sous la forme d'un Groupement d'intérêt public (GIP). Ce fonds, abondé par des compensations monétaires à l'artificialisation de terres agricoles pour la création de zone d'activités, se veut un outil d'aménagement du territoire complémentaire à ceux déjà déployés pour le maintien de l'activité agricole en soutenant la création de structures locales de transformation et de distribution de la production agricole.

### Situation

Communauté d'agglomération du pays voironnais  
90 000 habitants,  
34 communes  
Surface agricole  
15 000 ha, soit 60 % du territoire

### Contexte

L'agriculture périurbaine occupe une place centrale dans le projet de territoire du pays voironnais, qui comprend un bassin d'emploi dynamique de 30 000 emplois, en grande partie industriels. Comme sur l'ensemble de la vallée du sud grésivaudan, la pression foncière est accentuée par la proximité de grands pôles urbains, et l'agriculture périurbaine est soumise aux conflits d'usage sur l'utilisation de l'espace. Pourtant le pays voironnais lui réserve une place centrale dans son projet de territoire. Au milieu des années 1970, en réaction au projet de création d'une « ville nouvelle », les élus et les agriculteurs locaux s'allient et créent le Syndicat mixte d'aménagement du voironnais (SMAV). En 1976, une commission agriculture est créée et les moyens humains sont déployés en conséquence avec le recrutement du premier chargé de mission agriculture. Une politique agricole est depuis menée sans discontinuité, notamment dans le cadre de l'Association pour le développement de l'Y grenoblois entre 1984 et 2011. En 2005, un plan d'action foncière est proposé au sein de la communauté d'agglomération. Celle-ci se dote, entre autres, d'outils et de leviers propres pour intervenir sur le foncier. Elle acte en particulier un budget de 200 000 € par an, dédié à l'acquisition foncière agricole, et une convention avec la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer).

Les élus insistent sur la priorité donnée à l'installation agricole et sur le type d'agriculture soutenue : bio et circuits de proximité.

### Impulsion et démarche

En 2006, l'annonce de la création d'une nouvelle zone d'activité économique déclenche une crise du fait de l'artificialisation de terres agricoles. Des négociations s'engagent avec la profession agricole, et notamment la Chambre d'agriculture. En 2008, un protocole d'accord passé avec la Chambre d'agriculture acte le principe de compensation financière de l'artificialisation de terres agricoles. Le Pays voironnais s'engage alors à verser 400 000 € pour compenser la création d'une future zone d'activité économique.

Le processus de création de la future structure juridique qui portera ce fonds est long et laborieux. Il va durer 5 ans, entre 2008 et 2013. Cette création s'avère en effet une première, une démarche innovante qui demande des recherches et des appuis techniques et politiques, aussi bien locaux, régionaux que nationaux (préfecture de région et ministère) pour voir le jour. La structure juridique du Groupement d'Intérêt Public est choisie pour sa souplesse et sa gestion relativement simple et légère.

Pour le pays voironnais, le budget dédié au fonds d'investissement agricole et agroalimentaire constitue une ligne budgétaire d'aménagement du territoire distincte de celle dédiée à l'acquisition foncière dans une perspective de complémentarité.

Le principe du fonds est d'apporter un complément de financement à des projets à forte valeur ajoutée pour le territoire en lien avec l'agriculture et l'alimentation. Il a vocation à financer ce que les pouvoirs publics financent rarement comme les VRD (voiries réseaux divers) ou l'acquisition de foncier dans les projets de bâtiments.

En 2013, les premiers fonds sont versés par la CAPV et permettent de soutenir la création de plusieurs projets : un magasin

de producteurs une légumerie à Moirans et des abattoirs sur Grenoble.

En août 2016, la communauté de communes du pays viennois rejoint le GIP.

### Résultats

400 000 € en cours de versement par la CAPV à ce fonds suite à la création d'une zone d'activité. Ce fonds constitue une ligne budgétaire d'aménagement, complémentaire de la ligne d'acquisition foncière.

### Étapes clés

**2006** : projet de construction d'une nouvelle zone d'activité

**2006-2007** : négociations avec la profession agricole

**2008** : protocole d'accord actant le principe de versement d'un euro par m<sup>2</sup> de terre agricole artificialisée, le pays voironnais s'engage à verser 400 000 €

**2008-2013** : étude technique et juridique pour créer le fonds

**2013** : création du fonds d'intervention agricole et agroalimentaire sous la forme d'un GIP

**2013-2016** : attribution de dotations à plusieurs projets : magasins de producteurs, légumerie et abattoirs

**2016** : la communauté de communes du Pays viennois rejoint le GIP

### Facteurs de réussite

Un portage politique fort qui a perduré dans le temps malgré les alternances politiques.

### Difficultés

Structure novatrice qui a nécessité de concevoir des montages juridiques spécifiques inédits.

# LES OUTILS FISCAUX

L'outil fiscal, même s'il n'est qu'incitatif, peut jouer un rôle dans la lutte contre la spéculation et l'artificialisation des terres agricoles.

Son influence est relative puisqu'il ne peut pas empêcher des pratiques mais seulement les dissuader via une contrepartie financière.

Mais le produit des taxes mises en place peut s'avérer utile pour disposer de moyens financiers et mener à bien une politique locale en faveur de la protection des terres agricoles et le développement d'une production alimentaire locale de qualité. Cependant, la mise en place de taxes, si elles ne sont pas suffisamment dissuasives, peut avoir des effets pervers en favorisant la spéculation puisqu'elles amènent parfois une augmentation du prix du foncier afin d'intégrer le coût de la taxe en question...

## QUELS LEVIERS D'INTERVENTION ?

### > Lutter contre l'artificialisation

Taxes correspondantes : le versement pour sous-densité, taxe sur les cessions de terrains nus devenus constructibles, taxe sur les logements vacants

### > Lutter contre la spéculation foncière :

Taxe sur les plus-values

### > Favoriser l'accès au foncier : taxe foncière sur les propriétés non bâties

### > Aider à l'installation agricole :

taxe sur les cessions de terrains nus devenus constructibles – taxe perçue par l'Agence de service et de paiement (ASP), dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les jeunes agriculteurs

### > Aider à l'installation en agriculture biologique :

exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les parcelles en agriculture biologique

> Voir p.62 Outils présentés sous forme de tableau

NATURE DE LA TAXE	
Impôt et contributions sociales sur les plus-values	Systematique Payée par le vendeur d'un bien
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Communale, intercommunale, départementale et régionale
Le versement pour sous-densité	Mise en place facultative par les communes Fixation d'un seuil minimal de densité par le conseil municipal. Périmètres définis sur zonage U et AU
Taxe sur les cessions de terrains nus devenus constructibles – taxe forfaitaire communale	Mise en place facultative par les communes (7 000 environ)
Taxe sur les cessions de terrains nus devenus constructibles – taxe perçue par l'Agence de service et de paiement (ASP)	Taxe obligatoire créée par la loi de modernisation agricole 2010. Le produit de cette taxe est affecté à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs
Taxe sur les logements vacants	Taxe annuelle applicable dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 hab. Possibilité de mettre en place une taxe d'habitation sur les logements vacants pour les communes non concernées par la taxe sur les logements vacants
Dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les jeunes agriculteurs	Les jeunes agriculteurs bénéficiaires des aides à l'installation installés en 2012, peuvent demander un dégrèvement de la taxe sur le foncier non bâti des parcelles qu'ils mettent en valeur
Exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les parcelles en agriculture biologique	Depuis 2009, les communes et les intercommunalités à fiscalité propre, peuvent exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les parcelles agricoles exploitées selon le mode de production biologique, pour une durée de cinq ans

EFFICACITÉ	INTÉRÊT
Très relative puisqu'elle peut même inciter à augmenter le prix de vente en y intégrant le montant de l'imposition. De plus, depuis septembre 2014, cette imposition est en diminution pour les terrains à bâtir pour inciter à leur mise en vente.	Lutte contre la spéculation
L'augmentation significative de cette taxe peut être efficace dans les zones de déprise pour inciter les propriétaires à louer ou vendre leurs terrains (d'autant que les terrains donnés à bail à un agriculteur sont exonérés de la majoration obligatoire et facultative de la TFNB).	Favoriser l'accès au foncier
Intéressant pour obliger les aménageurs à économiser l'espace et inventer des formes d'aménagement denses	Lutte contre l'artificialisation
À ce niveau (10%), cette taxe peut favoriser la spéculation foncière car les investisseurs l'intègrent dans le prix de vente. Elle concerne les terrains situés en zone U ou AU dont l'urbanisation est donc programmée	Lutte contre l'artificialisation
Taxe très peu dissuasive vu son montant mais elle permet de financer des actions en faveur de l'installation agricole	Lutte contre l'artificialisation Aide à l'installation agricole
Il y a 9% de logements vacants en France, ce qui représente entre 1,8 ou 2,4 millions de logements, sans compter les résidences secondaires. Cette taxe favorise l'utilisation de l'existant au lieu de développer la construction de logements neufs	Lutte contre l'artificialisation
Ce dispositif permet le soutien à l'installation d'agriculteurs sans forte incidence sur les recettes fiscales de la collectivité	Aide à l'installation agricole
Ce dispositif permet le soutien à l'installation d'activités en agriculture biologique sans forte incidence sur les recettes fiscales de la collectivité	Soutien au développement de l'agriculture biologique