Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

MAI 2009 / CGAAER n°1716 / CGEDD n°005089-02

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 recourre 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.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

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
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
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)
4	Étudier la définition des périmètres ZAP et PAEN à l'occasion de la préparation des SCOT
5	Permettre aux intercommunalités de mettre en place des PAEN sans l'accord préalable du département
6	Utiliser les PIG comme instruments préfigurateurs des ZAP et PAEN
7	Subordonner les décisions relatives aux grands équipements à la mise en place de dispositions de protection des espaces agricoles et naturels qu'ils sont susceptibles de menacer
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 les PAEN et les ZAP
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
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
11	Dans les régions déjà couvertes par un EPF-E, éviter la création d'EPF-L
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
13	Mieux articuler les outils d'intervention foncière au service des collectivités locales 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 scénario 2 : transformer les SAFER en établissements publics fonciers sur un mode voisin des EPFE existants scénario 3 : accroître la capacité de portage foncier des SAFER, sans modifier leur statut de SA, en les adossant à un établissement financier public 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
14	Faire remonter la compétence urbanisme au niveau intercommunal
15	Traduire la politique de protection des espaces agricoles et des espaces naturels dans un document unique d'orientation confié au département

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'acquérir 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

5 FACILITER LA PRISE EN COMPTE DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS PAR LES COLLECTIVITES LOCALES DONT C'EST LA RESPONSABILITE 37

5.1 Encourager une approche intercommunale de l'urbanisme 37
Recommandation n° 14 : faire remonter la compétence urbanisme au niveau intercommunal 37

5.2 Définir les orientations de protection des espaces agricoles et naturels dans un document unique confié au Département 38
Recommandation n° 15 : traduire la politique de protection des espaces agricoles et des espaces naturels dans un document unique d'orientation confié au Département 38

Annexe 1 : LETTRE DE MISSION 39

Annexe 2 : PERSONNES RENCONTREES 41

Annexe 3 : ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES ZONES AGRICOLES PROTÉGÉES (ZAP). 45

Annexe 4 : CARTE DES EPF 47

Annexe 5 : LISTE DES EPF 48

Annexe 6 : CARTE DES SAFER 49

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 CGEDD[1], 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, 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.

1 FAIRE PRENDRE CONSCIENCE DU GASPILLAGE DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS

1.1 La consommation d'espaces est excessive

Les besoins d'espaces pour l'habitat et le développement économique s'expriment essentiellement par une consommation de foncier non encore urbanisé. La reconstruction « de la ville sur la ville », l'un des objectifs de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (1999), se heurte en effet aux coûts élevés de réutilisation du foncier ancien et à une demande qui oriente l'habitat en dehors des villes.

Cette consommation de foncier « neuf » s'exerce essentiellement sur les terres agricoles. Elle se fait à un rythme qui n'est pas durable et constitue un véritable gaspillage.

L'approche quantitative de ce phénomène est généralement faite à partir de l'enquête *Teruti* du ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP). Cette enquête est annuelle et relève la nature de l'occupation au sol sur un échantillon constant de points fixes du territoire métropolitain, uniformément répartis. Elle a été mise en place historiquement pour connaître l'utilisation du territoire agricole mais elle concerne, depuis 1982, l'ensemble du territoire. La nomenclature a été cependant modifiée en 1992, et, de plus, l'échantillon a été fortement réduit en 2004 pour des raisons budgétaires, ce qui limite sa précision au niveau national.

Sur la période 1992-2004, la consommation d'espaces pour les activités humaines non agricoles ou forestières s'établit en moyenne à 60 000 ha par an.
Ce prélèvement s'exerce à 80 % sur les espaces agricoles. Le potentiel agricole se trouve donc réduit d'environ 50 000 ha par an.

Le solde des espaces consommés concerne les espaces naturels et forestiers. Ceux-ci sont par nature très variés et leur fonction productrice ou écologique est diversement affectée. Ils comprennent, par exemple, la garrigue méditerranéenne, très touchée par l'étalement urbain, mais peu productrice, ou des forêts « urbanisées » sous le couvert végétal (situation fréquente également en zone méditerranéenne), qui gardent en partie leur fonction écologique.

De 1982 à 2004, les surfaces urbanisées auraient progressé de 40 %, alors que la population n'augmentait que de 10 % et les ménages de 30 %. Cette consommation d'espaces en progression nettement plus rapide que la croissance démographique caractérise le phénomène d'étalement urbain.

Ce phénomène s'explique par le développement d'un habitat orienté de plus en plus vers du pavillonnaire diffus, très consommateur d'espace, et par la création de zones d'activité surdimensionnées.
Cependant, il n'est pas observé avec suffisamment de précision. De plus, la consommation d'espace n'est pas uniforme sur le territoire et les observations manquent pour alerter sur son importance à un niveau géographique fin, notamment dans les départements où la pression démographique est la plus forte : le littoral atlantique, le massif alpin, la vallée du Rhône et le pourtour méditerranéen.

Les informations apportées par le fichier des autorisations de construire *(Sitadel)* permettent de caractériser les formes de consommation d'espace pour le logement. (cf. l'étude réalisée par le CETE de Lyon, « Analyse nationale du développement résidentiel des territoires de SCOT », février 2007).

De façon très schématique, la consommation annuelle moyenne de foncier neuf résulterait :

- pour un peu plus de la moitié, de la construction de logements ;
- pour près de 30 %, des besoins industriels et commerciaux et équipements publics ;
- pour environ 20 %, des infrastructures nouvelles (une partie de ces infrastructures est cependant probablement à rattacher aux zones d'activité).

Les besoins pour l'habitat proviennent très majoritairement des constructions individuelles diffuses, hors procédure de lotissement qui représenteraient plus de 80 % de l'espace consommé (soit 25 000 ha par an environ) et qui représentent plus de la moitié des demandes de permis de construire. Les lotissements ne représenteraient que 15 % de l'espace consommé.

L'urbanisation diffuse caractérise donc aujourd'hui l'étalement urbain**.** Elle est moins spectaculaire que l'urbanisation périphérique en lotissements, dont la densité est pourtant faible, mais a un impact considérable sur le milieu rural. Les densités les plus courantes observées, et retenues dans l'étude susvisée, sont de seulement 5 maisons à l'hectare en urbanisation diffuse et de 10 en lotissements.

Les ceintures horticoles et maraîchères des villes sont particulièrement affectées et les surfaces agricoles directement en contact avec les fronts urbains sont en forte augmentation. C'est ainsi que 30 % des surfaces agricoles totales sont situées dans une aire urbaine (telle que définie par l'INSEE). Elles sont de ce fait soumises à des contraintes de cohabitation et, fréquemment, en outre, aux anticipations spéculatives qui conduisent à des prix de terrains non compatibles avec l'activité économique agricole.

Sous des formes diverses, ce phénomène d'étalement urbain est mondial. La Commission Européenne s'en est saisie et a publié un rapport sur cette question en 2006 *« L'étalement urbain en Europe, la question ignorée »*. A ce stade cependant, aucune réglementation spécifique n'est envisagée au niveau européen, même si indirectement plusieurs textes européens peuvent contraindre le droit des sols en France.

1.2 Mesurer et afficher la consommation d'espace

L'ampleur du gaspillage du foncier n'apparaît pas clairement aux décideurs publics et il est vrai que cette question est souvent ignorée. La raison la plus immédiate en est que le dispositif nécessaire pour le mesurer n'est pas en place. Il est frappant, à cet égard, de constater que le seul appareil statistique utilisé est l'enquête du MAP, et que la définition même de l'étalement urbain fait encore débat au sein de l'administration de l'État.

La base de toute politique est la mobilisation de la connaissance. Une base de données doit donc être créée afin de mesurer le phénomène d'étalement urbain.

Le projet de loi de transition environnementale propose que le rapport de présentation du plan local d'urbanisme présente « une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de la consommation de l'espace au regard des dynamiques économiques et démographiques ».

Cette disposition suppose que non seulement la consommation d'espaces projetée soit affichée mais que la consommation réelle soit également observée.
La mission considère que cette connaissance ne peut passer que par une déclaration des communes, dans l'attente à terme de pouvoir exploiter les bases de données géographiques. Les enquêtes ou fichiers existants ne peuvent en effet donner que des indications indirectes, à un niveau géographique très supérieur au niveau communal.
La mission propose donc que cette consommation fasse l'objet d'une déclaration annuelle de la commune, déclaration qui pourrait être remplacée à terme par l'exploitation des bases de données géographiques.
Il convient en outre que l'obligation de suivre la consommation d'espaces s'applique à toutes les communes, y compris donc à celles non pourvues de documents d'urbanisme (16 676 communes au 01/01/2008), très concernées par l'urbanisation diffuse.
La mobilisation des bases de données SIG suppose un schéma directeur d'information qui permette de s'assurer que les bases de données sont établies selon la même norme, et par ailleurs que ces bases sont mutualisées entre l'État et les collectivités.

Il est donc proposé de mobiliser la connaissance :

- à court terme, par une enquête annuelle auprès des communes, sur la consommation d'espaces agricoles et naturels pour les besoins de l'urbanisation, afin d'alimenter un répertoire spécifique ;
- à moyen terme, par la mise en place d'un schéma directeur d'informations géographiques permettant à l'État et aux collectivités de constituer une banque de données sur l'occupation du sol et le droit du sol à la parcelle, mutualisée et étendue progressivement à l'ensemble du territoire.

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

1.3 Changer le regard sur les espaces agricoles

Spécifique à la France, au sein de l'Europe, l'abondance relative d'espaces n'a pas favorisé jusqu'à présent la sensibilisation en faveur d'une préservation et d'une protection des espaces agricoles. Économiser l'espace n'est pas aujourd'hui une cause nationale, si bien que le consommer n'apparaît pas aux yeux des décideurs comme un acte négatif, bien au contraire.
De plus, les décisions en la matière sont prises par les communes (rarement par l'intercommunalité), c'est-à-dire par un grand nombre de décideurs qui agissent sans contrainte supérieure : ils ne peuvent pas mesurer les implications globales de leurs multiples décisions locales.

Il en va différemment des espaces forestiers qui, eux, sont fortement valorisés par les citoyens pour leurs fonctions récréative et écologique, et ceci d'autant plus qu'ils sont en situation périurbaine. La protection des forêts par la société civile est évidemment la meilleure des protections. Elle résulte d'une politique active, mise en place après la seconde guerre mondiale, qui passait notamment par une interdiction des défrichements. Aujourd'hui, c'est la forêt qui gagne sur les espaces agricoles et qui résiste à l'urbanisation.

Les espaces agricoles ne sont valorisés ni pour leur activité de production agricole ni pour les services environnementaux qu'ils rendent, ni pour leur contribution à la préservation de la qualité des paysages. En périphérie des agglomérations, ils sont généralement considérés comme des réserves foncières. Sortir les espaces agricoles de ce "statut" de réserve foncière suppose que des contraintes plus fortes soient mises sur leur consommation. Le moment semble favorable. Longtemps ignoré, le problème de l'étalement urbain commence aujourd'hui à être posé par l'opinion, notamment en raison des coûts de déplacement.

A bien des égards, une consommation économe des espaces agricoles relève de la même problématique que la lutte contre le réchauffement climatique et les émissions de gaz à effet de serre, qui est devenue en quelques années une cause internationale majeure, et à laquelle elle contribue. Une mobilisation des décideurs, à tous les niveaux, y compris sans doute au niveau européen, est nécessaire pour modifier les comportements au niveau local et faire de la gestion économe de l'espace une cause d'intérêt public.

A cette fin, la mission propose qu'un objectif de consommation annuelle d'espaces agricoles pour les besoins de l'urbanisation soit affiché par l'État. Un tel affichage serait dans le prolongement logique de celui prochainement imposé aux collectivités dans le cadre des documents d'urbanisme.

La mission s'est interrogée sur la possibilité de mettre en place un mécanisme permettant de s'assurer que cet objectif ne sera pas dépassé, selon un dispositif analogue à celui appliqué aux émissions de gaz à effet de serre, ou par la voie d'une réduction des rythmes d'urbanisation observés. Ainsi, par exemple, un objectif de consommation annuelle de terres agricoles de 25 000 ha au lieu de 50 000 actuellement constaté, signifierait une division par deux des consommations des communes.

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

2 UTILISER LES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES DE PROTECTION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS

Même si un dispositif nouveau visant à contrôler les surfaces totales consommées chaque année devait être mis en place, il n'en resterait pas moins nécessaire de maintenir les outils réglementaires existants afin de permettre aux collectivités d'organiser leur territoire, en leur donnant plus de force.

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

La question de la protection des espaces agricoles et naturels par les documents d'urbanisme a été largement débattue dans le cadre du Grenelle et viendra en discussion prochainement au Parlement avec la loi de transition environnementale. La mission n'a donc pas jugé utile de faire des propositions sur ce point.

Selon l'intention du législateur (art. L-121-1 du Code de l'Urbanisme), « les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable. »

En pratique, cependant, les dispositions réglementaires n'ont pas à ce jour produit les effets souhaités. Figurent ci-après les éléments du diagnostic qui ont été soumis à la mission :

- la protection espaces agricoles et naturels par les documents d'urbanisme ne s'exerce qu'à court et moyen terme, à partir du moment où ces documents peuvent être révisés sans contrainte suffisante ; les PLU sont mis en révision en moyenne tous les six à huit ans (cette statistique est un ordre de grandeur à affiner) ; ils sont donc trop « volatiles » pour assurer une réelle contrainte sur l'espace ;
- on peut ainsi penser que les documents réglementaires accompagnent, plus qu'ils ne contraignent, l'urbanisation qui résulte en pratique d'opportunités ;
- la majorité des communes rurales n'ont pas de document d'urbanisme et celles qui en ont peuvent revenir à l'application du règlement national d'urbanisme qui peut apparaître plus permissif puisqu'il autorise toute urbanisation en continuité de l'urbanisation existante ;
- peu de SCOT sont réellement contraignants ; pour parvenir à un consensus, la plupart se font très imprécis : ils contiennent des orientations, mais aucune disposition qui puisse constituer une contrainte gênante pour les communes dans l'élaboration de leur PLU ;
- nombre de SCOT restent un temps très long au stade de l'élaboration, retardés en réalité par l'élaboration concomitante des PLU par les communes, ce qui fait qu'ils ne jouent pas leur rôle d'encadrement des PLU (au 01/01/2008, seulement 53 SCOT étaient approuvés, leur durée moyenne d'élaboration a été de cinq ans ; 209 étaient en cours d'élaboration à des stades divers de la procédure) ;
- les périmètres des SCOT manquent de cohérence, ce qui est paradoxal, et l'État n'a pas les moyens d'intervenir.

2.2 Établir des DTA dans les zones à forte pression démographique en renforçant leur volet visant la protection des espaces agricoles et naturels

La directive territoriale d'aménagement (DTA) est un instrument qui reste entre les mains de l'État. Elle lui permet en particulier d'imposer la préservation de grands espaces naturels. L'article L-111.1.1 du Code de l'Urbanisme (CU)prévoit en effet que « des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ». La DTA est instaurée par voie de décret en Conseil d'État.

Jusqu'à présent, cet outil a été peu utilisé et son contenu est insuffisamment contraignant.
Six DTA seulement ont été mises en place, couvrant les estuaires de la Seine et de la Loire, les sites miniers Nord-lorrains, l'aire métropolitaine lyonnaise, les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes. Une DTA reste en projet sur les Alpes du Nord. Leur processus d'élaboration a été excessivement long (en moyenne de 9 ans pour les six DTA en place), en raison de la nécessaire négociation avec les collectivités locales et de la recherche du consensus, qui affaiblissent leur contenu et leur portée.
Elle n'ont pas, à cet égard, la force d'un schéma directeur, comme celui d'Île-de-France, lequel est assimilé à une DTA (le SDRIF constitue un cas particulier, puisqu'il est établi par la région d'Île-de-France, qui a des compétences spécifiques en matière d'aménagement du territoire).

La mission recommande que la DTA soit utilisée systématiquement sur les zones à enjeux, où la pression démographique est forte, et ait un contenu beaucoup plus précis et contraignant en matière de consommation et de protection d'espaces.

Par ailleurs, la loi ne vise pas explicitement la protection des espaces agricoles, même si, à l'évidence, ils sont une composante de la mise en valeur des territoires. La mission propose que l'article L-111.1.1 CU soit complété sur ce point pour lever toute ambiguïté, et que les DTA comprennent systématiquement un volet « protection des espaces agricoles ».

Il convient que l'État veille au strict respect des objectifs définis dans la DTA, et la mission recommande une grande vigilance sur ce point. Les SCOT traduisent souvent mal les prescriptions de la DTA. Ainsi, à titre d'exemple, la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise décrit les espaces agricoles à protéger, mais le SCOT de l'Ouest-lyonnais prévoyait notamment une consommation d'une partie des espaces agricoles que la DTA protège. Le préfet a demandé sa modification, en application de l'article L-122.11 du Code de l'Urbanisme, et négocie actuellement une meilleure prise en compte de la DTA.

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)

2.3 Recourir aux servitudes d'utilité publique permettant de renforcer la protection des espaces agricoles et naturels

Les servitudes ont pour objet de consolider les documents d'urbanisme en rendant leur révision plus difficile sur les espaces considérés. Elles sont donc très utiles localement pour consolider l'activité agricole, qui a besoin d'être sécurisée sur une période longue.

2.3.1 Des dispositifs, qui n'ont pas prioritairement cet objet, peuvent contribuer à la protection des espaces agricoles et naturels

Il est rappelé ici deux procédures qui peuvent être utiles dans certains cas pour la protection des espaces agricoles : le classement de sites, et le classement en zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Elles ont toutes deux la particularité de poser des contraintes fortes non seulement sur l'urbanisation future mais également sur le bâti existant.

La loi du 2 mai 1930 prévoit l'établissement dans chaque département d'une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Les sites sont soit classés (par décret en Conseil d'État), soit simplement inscrits (par arrêté ministériel), comme cela se fait pour les monuments historiques. Les commissions départementales et supérieure des sites, perspectives et paysages jouent un rôle important dans l'évaluation des projets.

La procédure est largement utilisée et peut concerner de vastes espaces agricoles, à l'image par exemple de la plaine de Versailles, dans la perspective du château, qui est maintenant préservée de toute urbanisation.

Le classement de sites offre la protection juridique la plus forte possible et contraint fortement les propriétaires. La procédure est, de ce fait, lourde, et ne peut évidemment être appliquée qu'aux sites exceptionnels.

Le classement en ZPPAUP est utilisé surtout en milieu urbain mais le périmètre pourrait utilement inclure des espaces agricoles et naturels environnants. La procédure repose essentiellement sur la décision du conseil municipal, qui arrête la ZPPAUP, après accord des services de l'État (préfet de région). Les contraintes fortes sur l'urbanisme agricole soulèvent naturellement des réticences, mais la ZPPAUP peut constituer un outil intéressant de lutte contre le mitage des espaces péri-urbains. Elle nécessite une forte détermination des élus locaux.

2.3.2 Il existe désormais des dispositifs spécifiques de protection des espaces agricoles et naturels, ZAP et PAEN, qu'il convient de promouvoir

La loi d'orientation agricole de 1999 et la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005 ont introduit des dispositifs spécifiques, respectivement la ZAP et le PAEN, visant à consolider la protection des zones agricoles ou naturelles inscrites dans des plans d'urbanisme.

La zone agricole protégée (ZAP)

La zone agricole protégée (ZAP) vise à protéger les zones agricoles dont la préservation « présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique » (art. 112-2 du Code rural)[2]. Elle consolide le caractère inconstructible des espaces désignés puisqu'ils ne pourront être rendus constructibles que par décision de l'État. Le préfet peut, certes, modifier ou annuler une ZAP mais il doit recueillir l'avis favorable de la Chambre d'agriculture et de la Commission départementale d'orientation agricole, ou, à défaut, motiver sa décision.

Cet instrument a été à ce jour peu utilisé. Quinze ZAP ont été arrêtées sur l'ensemble du territoire métropolitain et des départements d'outre-mer, une trentaine sont à l'étude (cf. annexe 3). La première ZAP, située sur la commune de Drumettaz-Clarafond en Savoie, a été arrêtée en 2003.

Si le faible recours à la ZAP peut s'expliquer en partie par la méconnaissance de cet outil par les collectivités, elle-même due peut-être à une insuffisante promotion par les services de l'État, elle s'explique surtout par la difficulté pour un maire de sanctuariser une partie du territoire de sa commune, sans que cette décision s'inscrive dans un schéma territorial plus large. Difficulté politique vis-à-vis de ses concitoyens, mais également difficulté technique, en l'absence de documents territoriaux supérieurs, susceptibles d'apporter une vision territoriale et économique d'ensemble cohérente.
C'est pourquoi, la mission propose que la mise en œuvre des ZAP soit programmée au niveau des SCOT, de façon à impliquer fortement l'intercommunalité dans cette politique de protection.

La ZAP est un instrument de protection adapté quand les anticipations spéculatives ne se sont pas encore manifestées. C'est donc un instrument de prévention. Il est évident qu'il est insuffisant dans les situations où les prix du foncier ne sont plus compatibles avec une activité agricole et où des acquisitions foncières sont éventuellement nécessaires pour casser la spéculation ou pour réaménager à l'état agricole des espaces délaissés sur lesquels la pression est très forte. Par ailleurs la ZAP vise l'activité agricole et n'encourage pas une unité de vue entre espaces agricoles et naturels, souvent nécessaire en situation péri-urbaine. Le PAEN vise à combler ces lacunes.

[2] Les ZAP sont « délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées ou, le cas échéant, sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou sur proposition de l'établissement public compétent en matière de schéma de cohérence territoriale après accord du conseil municipal des communes intéressées, après avis de la Chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture et enquête publique. L'existence de parcelles boisées de faible étendue au sein d'une telle zone ne fait pas obstacle à cette délimitation. » (art . 112-6 du CR).

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

Le Département peut délimiter des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains *dits* "PAEN"[3]. Le PAEN apporte une protection renforcée aux espaces inscrits dans le périmètre et notamment aux espaces agricoles, en accordant, sur ces derniers, un droit de préemption nouveau au Département, qui l'exerce, s'il ne le fait pas directement, par l'entremise de la SAFER (ou d'un établissement public foncier, mais cette possibilité n'a pas été retenue par le décret d'application)[4]. Ce droit de préemption vient compléter le droit de préemption ENS[5], dont le Département dispose par ailleurs (dans le périmètre des "*espaces naturels sensibles (ENS)*" défini à cet effet), et qu'il exerce sur les espaces naturels inscrits dans un périmètre PAEN.

Le PAEN ne peut être modifié que par voie de décret (décret simple), ce qui donne une bonne garantie à la protection des espaces délimités. Les terrains acquis peuvent être revendus ; même dans ce cas, ils conservent juridiquement la caractéristique de ne pouvoir être urbanisés. La collectivité a ainsi les moyens de réaménager des espaces menacés et lutter contre la spéculation sans devoir porter indéfiniment le foncier ni faire d'acquisitions systématiques, et donc à moindre coût.

Le PAEN donne aux collectivités un outil d'aménagement des espaces agricoles et naturels en périphérie des agglomérations, équivalent au droit de préemption urbain sur les espaces urbanisés. Il implique deux niveaux de ces collectivités, le département et la commune. Le choix a été fait du département comme collectivité pivot, choix cohérent avec le fait que ce dernier est déjà responsable de la politique ENS.

Il est probable cependant que le PAEN, qui est un instrument relativement nouveau puisque le décret d'application date de juillet 2006, se heurtera aux mêmes difficultés que la ZAP et pour les mêmes raisons.
Une mission financée par le MAP et conduite par l'association « Terres en ville », la FNSAFER et l'association des départements de France s'est efforcée d'évaluer les possibilités de mise en œuvre de ce dispositif nouveau. Une dizaine de départements ont des projets plus ou moins avancés (on peut citer notamment l'Hérault, les Bouches-du-Rhône, les Pyrénées-Orientales et la Loire-Atlantique).
Les départements se sentent majoritairement, à ce stade, peu impliqués, même s'ils en soulignent l'intérêt.

La mission considère que les intercommunalités importantes, communautés urbaines ou d'agglomération, sont les plus susceptibles de souhaiter le recours au PAEN, car très sensibilisées par les problèmes d'étalement urbain dont elles mesurent les conséquences négatives.

[3] « Pour mettre en oeuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le Département peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la Chambre départementale d'agriculture et enquête publique. Les périmètres approuvés sont tenus à la disposition du public. Ces périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale, s'il en existe un. Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé. » (art. L-143-1 du Code de l'Urbanisme).
Le Département doit élaborer « en accord avec la ou les communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents, un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre. » (art . L -143-2).
[4] Droit de préemption *dit* "droit de préemption SAFER renforcé"
[5] Droit de préemption qui peut être financé par la taxe départementale *espaces naturels sensibles* (TDENS)

Ces collectivités étant par ailleurs maîtres d'ouvrage des SCOT, il est proposé que le dispositif soit assoupli, en leur permettant, si elles le souhaitent, de se substituer au département.

La mission recommande par ailleurs, comme pour les ZAP, que les périmètres de PAEN soient programmés dans les SCOT.

A cet égard, il pourrait être envisagé que les enquêtes publiques préalables à l'établissement des ZAP et PAEN, étape importante et sensible, soient concomitantes avec l'enquête préalable à l'établissement des SCOT.

Recommandation n° 4 : étudier la définition des périmètres ZAP et PAEN à l'occasion de la préparation des SCOT

Recommandation n° 5 : permettre aux intercommunalités de mettre en place des PAEN sans l'accord préalable du Département

Enfin, la mission considère que l'État devrait se garder la possibilité d'intervenir directement pour débloquer des situations difficiles et faciliter la prise de décision par les élus locaux.
La mission propose à cette fin d'utiliser la procédure relative au projet d'intérêt général (PIG), qui serait alors mis en place à titre provisoire comme instrument préfigurateurs des ZAP ou PAEN.
Le PIG a été jusqu'à présent peu utilisé et moins encore dans son volet de protection. Le PIG peut en effet être utilisé pour préfigurer des servitudes d'utilité publique, notamment par exemple, dans l'attente de définition de périmètres de protection de captages.
Le préfet du Rhône en a fait usage récemment pour la protection de l'activité agricole dans la plaine des Chères.
Le projet de loi de transition environnementale prévoit de recourir au PIG, notamment pour la bonne application des DTA et la protection des espaces agricoles, forestiers et naturels.
Il ne porte effet que si le document d'urbanisme est mis en conformité, ce qui peut se faire dans les six mois à l'initiative de la collectivité, ou à défaut par l'autorité préfectorale elle-même. Il est mis en place pour une durée de trois ans, mais qui peut-être renouvelée sans limite.
Le PIG apparaît donc comme l'instrument ad-hoc pour préparer des ZAP et PAEN dans les territoires sensibles, en complément éventuellement de la pré-ZAD (cf. infra).

Recommandation n° 6 : utiliser les PIG comme instruments préfigurateurs des ZAP et PAEN

2.4 Prévenir les effets potentiellement déstabilisateurs sur les espaces agricoles et naturels des grands projets d'équipement

Les projets d'infrastructures de transport ont souvent des effets déstabilisateurs sur les espaces agricoles et naturels qu'ils traversent. Ils sont en effet souvent perçus comme des précurseurs d'urbanisation. Il en est de même pour les grands projets d'urbanisations nouvelles en rase campagne, dont les effets sur le foncier vont bien au delà des emprises directes. Ces effets déstabilisateurs sont rarement pris en compte dans les études préalables et les études d'impact.

La mission en a rencontré de nombreux exemples.

La création de la gare de TGV au sud de Valence a eu un impact important sur les prix du foncier agricole. La politique foncière mise en oeuvre pour la réalisation de la gare s'est limitée aux acquisitions des terrains d'assiette du projet, sans aucun dispositif de protection.

Le projet de nouvelle gare TGV prévue au sud de Draguignan, dans le cadre du projet de ligne à grande vitesse destinée à desservir Nice, ne peut qu'accroître la spéculation sur le terroir viticole de la communauté d'agglomération dracenoise et des communes d'Arcs-sur-Argens et du Muy, déjà très menacé. Une surveillance foncière a cependant été mise en place par voie de convention entre les collectivités, l'établissement public foncier de la région PACA et la SAFER, le droit de préemption SAFER étant sollicité dans un double but : préparer les réserves foncières (pour ce projet qui n'est pas encore localisé), et protéger partout ailleurs l'activité viticole.

En créant trois échangeurs, la nouvelle déviation autoroutière sud d'Avignon ouvre à la spéculation la plaine de Châteaurenard jusqu'ici défendue par une relative difficulté d'accès. Cependant, ce problème n'a jamais été soulevé et aucune stratégie réglementaire ou foncière n'a été envisagée.

Lors de la construction de la nouvelle autoroute A28, qui assure la liaison entre l'Orne et l'autoroute A13 au sud-ouest de Rouen, deux tiers des 47 communes de l'Eure traversées ont demandé à la SAFER de Haute-Normandie de constituer des réserves foncières à proximité de la future voie pour y aménager des zones d'activités. La Chambre d'agriculture et les dirigeants de la SAFER s'y sont heureusement opposés, mais cet exemple illustre a contrario qu'aucune mesure de protection n'a été prise.

Le projet ITER à Cadarache, situé sur le territoire de la commune de Saint-Paul-lez-Durances a fatalement entraîné une surcroît de spéculation foncière, déjà très forte dans la vallée du Rhône. Le risque de dérapage a été pris en considération car il pouvait affecter fortement les coûts de réalisation du projet lui-même. 2 200 ha ont été pré-zadés, mais finalement ce sont seulement 600 ha qui resteront en ZAD pour satisfaire les besoins d'accueil du projet lui-même. Aucune protection des espaces agricoles au contact du projet n'est envisagée.

La mission propose que la nécessaire protection des espaces agricoles et naturels soit considérée systématiquement dans la phase d'instruction des projets et que des mesures soient prises avant leur approbation. Ces mesures ne peuvent être que réglementaires, même si elles peuvent s'accompagner d'interventions foncières. Elles sont susceptibles de participer fortement à la réduction des impacts et, à ce titre, compléter très utilement les engagements des maîtres d'ouvrage. L'État et les collectivités devraient donc mettre en œuvre les servitudes de protection avant le décret en Conseil d'État déclarant l'utilité publique.

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

3 METTRE EN ŒUVRE UNE PROTECTION ACTIVE DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS DANS LES ZONES OU SE MANIFESTENT DES TENSIONS SPECULATIVES

Les dispositifs réglementaires doivent être complétés par des interventions foncières dans les zones exposées à la spéculation foncière, comme il a été dit pour le PAEN.
Par contre, la mission insiste sur le fait que ces interventions ne sauraient se substituer aux dispositifs réglementaires, sauf à être inefficaces et inutilement coûteuses.

3.1 L'intervention des conservatoires d'espace permet, dans leurs périmètres d'intervention, d'éviter l'urbanisation et d'enrayer la spéculation

Les conservatoires d'espaces sont des établissements fonciers particuliers, dont les statuts imposent la non-urbanisation des espaces acquis. Il s'agit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (Conservatoire du littoral) et de l'Agence des espaces verts de la Région d'Île-de-France (AEV). Ces deux établissements ont été créés respectivement en 1975 et 1976, suivant la même logique : prévenir, par des interventions foncières ciblées, l'urbanisation continue du littoral et l'urbanisation en tâche d'huile de l'agglomération parisienne.

L'intérêt de cet outil réside dans son pouvoir anti-spéculatif important. Au sein des périmètres d'intervention, chacun sait en effet que la puissance publique est prête à réaliser des acquisitions de parcelles qui seront logées dans un conservatoire d'espace, pour être préservées de l'urbanisation, avec une très forte sécurité juridique. Quelques acquisitions, réparties sur l'ensemble du périmètre, suffisent à s'assurer de son inconstructibilité (on estime en général dans les secteurs morcelés, qui sont la règle en France, que l'acquisition de 20 % des surfaces est suffisante).

Les interventions de ces conservatoires permettent de faire baisser les prix fortement, dans les endroits atteints par la spéculation, et de les ramener à un niveau compatible avec l'activité agricole quand il s'agit d'espaces agricoles. La mission a pu analyser des exemples très parlants en Région d'Île-de-France.

Le plateau de Saclay était probablement entièrement voué à l'urbanisation dans les années 80. La détermination de la puissance publique (en l'espèce la Région d'Île-de-France) a permis de préserver environ 2000 ha qui resteront à l'état agricole. Les interventions foncières (20 % des surfaces ont été acquises) ont fait baisser les prix de 50 %, prix qui sont aujourd'hui à un niveau agricole (0,7 €/m²) si bien que le marché du foncier est redevenu normal entre agriculteurs.

Il en est de même avec la plaine de Montesson (dans les Yvelines, mais à proximité immédiate des Hauts-de-Seine), très symbolique puisqu'une activité agricole y est préservée de la même façon, avec des prix du foncier stabilisés (autour de 4 €/m², niveau compatible avec une activité maraîchère) à seulement quelques kilomètres du quartier de la Défense.

Les conservatoires s'appuient en outre sur une protection réglementaire qui facilite beaucoup leurs interventions : en l'espèce, la loi *littoral*, et le schéma directeur de la Région d'Île-de-France d'autre part.

Ces interventions sont fort utiles sur les espaces soumis à de fortes spéculations. Dans le cadre de la préparation du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, le gouvernement avait envisagé un dispositif permettant aux régions de créer des conservatoires d'espaces (à l'image de l'Île-de-France). Cette réflexion s'inscrivait dans la perspective d'un accroissement du rôle des régions en matière d'aménagement du territoire. Elle pourrait être utilement reprise, au moins dans les régions les plus exposées à l'étalement urbain, par la création d'établissements publics ayant un statut de conservatoire ou par extension du périmètre d'intervention du Conservatoire du littoral (déjà étendu avec la loi DTR en particulier aux zones humides des départements côtiers).

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

La ZAD est l'instrument régalien de lutte contre la spéculation foncière par excellence. Elle est prise par arrêté préfectoral, ou par voie de décret en Conseil d'État en cas d'opposition des communes.
Mais un périmètre provisoire est d'abord mis en place par simple arrêté, sans consultation préalable des communes, avec effet immédiat, ce qui laisse le temps (deux ans) pour négocier un périmètre définitif tout en bloquant les anticipations spéculatives.
Son utilisation à des fins de protection des espaces agricoles et naturels peut sembler paradoxale, car les ZAD ont été instituées, dans les années soixante, essentiellement pour urbaniser des terrains agricoles en périphérie des villes. Elles sont destinées à préparer des opérations d'aménagement : à l'intérieur du périmètre provisoire, puis du périmètre définitif, l'État, puis l'autorité titulaire du droit de préemption, exercent celui-ci durant quatorze ans et les acquisitions opérées dans ce cadre s'opèrent au prix d'usage des terrains à la date de création du périmètre provisoire, c'est-à-dire au prix du terrain agricole. Les propriétaires ne peuvent donc pas spéculer pour s'approprier une partie de la plus-value qu'apporteront les aménagements futurs. Les prix se trouvent gelés.

L'usage de la ZAD, à titre défensif, semble juridiquement possible, dès lors que la préservation des terrains agricoles, des espaces d'agrément et des espaces naturels justifiant la création de la ZAD s'inscrit dans un projet d'aménagement global.
Parmi les objectif des opérations d'aménagement, on trouve en effet le maintien d'activités économiques et la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine non bâti (art. L-300-1 du Code de l'Urbanisme), objectifs concernant les espaces agricoles et naturels.

Un périmètre de ZAD pourrait donc couvrir une zone à urbaniser et une zone à protéger de l'urbanisation, afin d'éviter les anticipations spéculatives et un phénomène de mitage autour du projet urbain. On peut même considérer que pour un bon aménagement du territoire, un projet urbain important doit être accompagné d'une couronne d'espaces agricoles et naturels protégés.

La durée de validité de 14 ans, qui ne peut pas être prolongée, limite cependant les effets sur la partie non-urbanisable qui n'a pas à faire l'objet d'acquisitions systématiques. Sur cette partie, la ZAD doit donc déboucher sur un dispositif de protection spécifique, qui pourrait comprendre la mise en place de ZAP ou PAEN.

La ZAD a été utilisée à des fins de protection dans le cadre de la négociation du projet Euro-Disney en Seine-et-Marne, il est vrai à la demande expresse de la société Disney, qui souhaitait des garanties fortes sur le non-développement d'activités concurrentes à proximité. 5 000 ha de terres agricoles avaient été ainsi été zadés, pour la plupart maintenant protégés par le schéma directeur de la Région d'Île-de-France, approuvé en 1994.

La mission recommande que cet usage de la ZAD soit retrouvé, en particulier avec le dispositif pré-ZAD qui permet la mise en place d'un périmètre provisoire, lequel ouvre une phase de négociation avec les collectivités pour négocier les dispositifs de protection les plus appropriés.

Cette possibilité a été étudiée avec les directeurs d'établissement public foncier rencontrés, et des points d'application possibles ont été évoqués.

Ainsi, à titre d'exemple, le projet ITER, cité plus haut, aurait parfaitement pu faire l'objet d'une ZAD beaucoup plus large.
De même, le Conservatoire du littoral et l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte-d'Azur ont recensé onze sites dans la région qui mériteraient une vigilance particulière, afin d'y maintenir des espaces naturels malgré la pression de l'urbanisation environnante. Le recours à un périmètre provisoire de ZAD pourrait être envisagé dans l'attente de la mise en œuvre de dispositifs d'intervention spécifiques (PAEN ou ENS).

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

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

Les collectivités publiques peuvent, comme toute personne morale, procéder à des acquisitions foncières aux conditions du marché. Mais, dans des conditions précises qu'elle définit, la loi a prévu qu'elles puissent, dans une transaction entre deux personnes privées, se substituer à l'acquéreur, si l'intérêt public commande que le bien foncier considéré leur revienne, pour éviter par exemple son changement d'affectation.

Ce droit de "préemption", exorbitant du droit commun, qui restreint le droit de propriété, est à ce titre encadré par la loi qui ne l'a pas défini de façon générale et universelle mais au contraire de façon cloisonnée, pour répondre de façon circonstanciée aux exigences particulières susceptibles de le justifier.

Sur le foncier "urbain", le droit de préemption urbain (DPU) est ouvert à toute collectivité dotée d'un document d'urbanisme ayant par délibération décidé de le mettre en œuvre sur les zones urbaines considérées.

Sur le reste du foncier, c'est-à-dire sur les espaces agricoles et "naturels" –les espaces naturels incluant les espaces forestiers, distingués des espaces agricoles–, le dispositif est éclaté entre ces deux catégories. Le droit de préemption "espaces naturels" dits "sensibles" (ENS) est confié au Département, à l'intérieur d'un périmètre que ce dernier définit. Le droit de préemption "rural", lui, s'applique sur des biens *dits* ruraux : foncier agricole et, biens immeubles liés à l'activité agricole correspondante et sur un périmètre très large couvrant les espaces à usage agricole ou liés à une activité agricole. Il est confié non pas aux collectivités publiques mais aux SAFER (dont il conditionne totalement l'existence, même si une majorité des transactions qu'elles effectuent s'opèrent sans préemption).

Cette approche séparée des préemptions "espaces naturels" et "biens agricoles", distinctes non seulement dans leurs modalités mais surtout dans leur logique, complique les interventions foncières des collectivités sur des territoires où une mixité d'espaces agricoles et naturels doit être préservée[6].

La possibilité de créer des PAEN constitue une première réponse à ces difficultés et une amorce d'unification du droit de préemption sur les espaces agricoles et naturels : il donne en effet au Département un droit de préemption sur l'ensemble de ces espaces.

Au total, en l'état actuel des choses, quatre droits de préemption différents peuvent être mobilisés sur les espaces agricoles et naturels : le droit de préemption SAFER "classique", qui s'applique sur les biens ruraux ; le droit de préemption "SAFER amendé", dans les périmètres de protection PAEN ; le droit de préemption ENS ; et naturellement, le droit de préemption ZAD de l'État.

[6] En outre, la frontière agriculture/sylviculture, dans le cas de production de biomasse ligneuse, devient rapidement difficile à déterminer.

3.3.1 Le droit de préemption SAFER : un droit, non pas sur des espaces mais sur les biens agricoles, attribué aux SAFER

Un droit de préemption spécifique est accordé aux SAFER[7]. Il s'applique donc, non pas à un périmètre déterminé, mais à des biens : l'ensemble des biens *dits* ruraux –foncier agricole, mais également immeubles bâtis liés à l'activité agricole ainsi qu'espaces naturels et forestiers qui les accompagnent (art. L-143-1 du Code rural).

Les objectifs à l'origine strictement agricoles du droit de préemption SAFER –accompagner la politique des structures agricoles visant au maintien d'une agriculture de type familial– ont été ultérieurement étendus à des problématiques d'aménagement du territoire : en 1999, aux projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement, approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics ; en 2005, à la protection et à la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Cependant, le droit de préemption SAFER n'a pas été adapté à ces nouvelles missions et a plusieurs particularités qui peuvent le rendre incommode pour un usage d'aménagement du territoire.

En dehors des espaces agricoles protégés par un PLU ou une carte communale, un seuil minimal est requis[8] ; ce qui peut faire échapper à la préemption les biens très morcelés, souvent plus exposés à l'urbanisation, dans les communes sans document d'urbanisme (ce seuil est toutefois d'ordre réglementaire et pourrait être facilement levé). Le droit de préemption ne peut pas être utilisé sur des espaces naturels ; cette question fait l'objet de contentieux fréquents, la jurisprudence indique qu'un bien individualisé comme étant à usage non agricole, et non dépendant d'une propriété agricole, ne peut pas être préempté par la SAFER ; des biens morcelés en état d'abandon qui ne sont plus classés en nature agricole ne sont donc en général pas préemptables. Les biens acquis doivent être rétrocédés dans les cinq ans, selon une procédure encadrée par le Code rural ; les ventes d'usufruit échappent à la préemption, du fait de l'obligation qu'a la SAFER de rétrocession dans les cinq ans (aucun acquéreur agriculteur ne se contentant de la nue propriété) ; cette procédure est fréquemment utilisée de façon détournée pour échapper à la préemption. La SAFER peut engager une procédure en révision de prix, mais si le juge de l'expropriation est amené à fixer le prix, à un niveau qui ne lui convient pas, la SAFER est obligée d'acquérir ; les autres droits de préemption mettent les collectivités publiques à l'abri de ce risque, en leur permettant dans de telles circonstances de renoncer à l'acquisition.

[7] Ce droit est attribué aux SAFER par voie de décret simple dans les conditions fixées à l'article 143-7 du Code rural : « Dans chaque département, lorsque la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural compétente a demandé l'attribution du droit de préemption, le préfet détermine, après avis motivés de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture et de la Chambre d'agriculture, les zones où se justifie l'octroi d'un droit de préemption et la superficie minimale à laquelle il est susceptible de s'appliquer ».

[8] Les seuils minimaux de surface ouvrant droit à préemption dans les zones d'urbanisation future (fixés le plus fréquemment à 25 ares de grandes cultures) s'appliquent également sur les espaces agricoles non couverts par un document d'urbanisme, ce qui concerne de nombreuses communes.

L'obligation de rétrocession, associée au mode de financement des SAFER, limite également le champ de la préemption dans les espaces exposés à la spéculation. Sur ces espaces en effet, les prix ne sont plus économiquement compatibles avec une activité agricole. La préemption ne peut alors s'exercer que si la SAFER est adossée à une collectivité qui lui garantit la bonne fin de l'opération (le rachat des surfaces préemptées).
Dans ce contexte, on pourrait également s'interroger sur le champ du droit de préemption SAFER, qui peut s'exercer sur tout bien rural et en particulier sur des terres classées en zones urbanisables ou en urbanisation future, au-delà du seuil visé ci-dessus. Cette disposition ne se comprend que si les biens sont en voie d'être déclassés en zone agricole dans le document d'urbanisme, sinon la préemption s'exercerait à des prix qui ne seraient plus agricoles et à des fins ultimes qui ne seraient plus la préservation de l'activité agricole.

L'évolution du droit de préemption SAFER est directement liée au statut et missions des SAFER dont il est question ci-après. À droit constant des SAFER, l'harmonisation des droits de préemption au sein des PAEN devrait être cependant conduite à son terme.

3.3.2 Le droit de préemption ENS : le droit donné au Département d'acquérir non pas des espaces agricoles mais des espaces naturels remarquables

Le droit de préemption ENS donne au Département les moyens d'acquérir des espaces naturels, à l'intérieur d'un périmètre dit "espace naturel sensible" qu'il a arrêté[9]. Le périmètre est mis en place avec l'accord des communes concernées par une simple délibération du Conseil général, sans enquête publique préalable.

Le droit de préemption ENS prévaut sur le droit de préemption SAFER mais ne peut couvrir que marginalement des terres agricoles. Les départements qui ont voulu préserver des espaces agricoles par la voie ENS se sont heurtés à l'opposition de la profession agricole, soucieuse de défendre le droit SAFER, d'autant plus que les biens acquis par voie de préemption ENS sont du domaine public de la collectivité, ce qui exclut l'application du statut du fermage sur les espaces correspondants. Les collectivités qui ont essayé de passer outre ont subi la censure du juge administratif[10].

Le droit de préemption ENS est destiné en réalité à permettre l'acquisition par la collectivité d'une propriété remarquable, avec la perspective de l'aménager et de l'ouvrir au public. Il n'est pas conçu pour permettre la protection et la mise en valeur d'espaces naturels morcelés, qui constituent la règle en situation péri-urbaine, même s'il est fréquemment utilisé à cette fin.

Le périmètre peut être modifié aussi facilement qu'il est instauré ; il n'a pas la force d'une servitude d'utilité publique dans les documents d'urbanisme. Cette force toute relative du périmètre peut encourager des pratiques visant à contourner le droit de préemption, comme les ventes déguisées en donation, pratique qui semble se répandre sur les espaces mités en périphérie des villes.

[9] Le droit de préemption sur les espaces naturels sensibles a été introduit en 1985 et confié au Département (art L 142-1 et suivants du Code de l'Urbanisme). Il peut être délégué à d'autres collectivités, et, en Île-de-France, à l'Agence des espaces verts. Le Conservatoire du littoral peut être délégataire ou même se substituer au Département pour le mettre en œuvre et, depuis la loi "démocratie de proximité" du 27 février 2002, le Conservatoire peut également même mettre en place un périmètre si le Département ne le fait pas.

[10] Cf. arrêt du Conseil d'État du 16 juin 1995 annulant un périmètre ENS sur deux communes des Yvelines, qui, sans s'opposer à ce que des terres agricoles soient incluses dans un périmètre ENS, si elles ont le caractère "d'espaces naturels sensibles", considère que l'objet d'un ENS ne peut pas être le maintien de l'activité économique agricole.

Il en est de même quand le Conservatoire du littoral obtient la mise en place d'une zone de protection propre par arrêté préfectoral, possibilité qui lui est ouverte depuis 2002, (donc sans l'accord du Département). L'accord des communes concernées est cependant requis. A défaut, un décret en Conseil d'État serait nécessaire, ce qui aurait pour effet, mais dans ce cas seulement, de consolider le périmètre.

L'exigence d'ouverture au public, fixée aux biens acquis via le droit de préemption ENS, peut, par ailleurs, se révéler inopportune au regard de l'objectif de mise en valeur des espaces.

La mission propose donc que soit analysée la solidité juridique des périmètres ENS et réexaminés l'objectif d'ouverture au public, ainsi que le statut des biens acquis.

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

Le droit de préemption PAEN[11] constitue une amorce d'unification du droit de préemption sur les espaces agricoles et naturels (au sens des règles de l'urbanisme). Il donne au Département le droit d'intervenir sur l'ensemble de ces espaces, même s'il lui faut juridiquement distinguer les espaces agricoles sur lesquels le droit utilisé est le droit « SAFER » amendé (art 143-7-1 du CR), et les espaces naturels sur lesquels le droit utilisé est le droit ENS. Le périmètre PAEN est institué par voie de décret, ce qui lui donne une force réglementaire que le périmètre ENS n'a pas. Mais, chacun des deux droits de préemption utilisés garde ses caractéristiques : le périmètre considéré doit donc être scindé en deux, espaces naturels d'une part, espaces agricoles d'autre part, afin, probablement, de protéger le droit de préemption des SAFER, qui conditionne fortement leur activité, mais aussi de tenir compte de l'opposition, en France, entre les métiers de l'agriculture et ceux de la forêt. Il serait souhaitable, au sein du PAEN, de rapprocher les deux droits de préemption utilisés, voire de les unifier.

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

[11] C'est la loi relative au développement des territoires ruraux qui a créé ce nouveau droit à l'intérieur des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels péri-urbains (PAEN) (art. 143-1 et suivants du CR).

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

Les établissements publics fonciers d'État constituent des outils adaptés à la conduite d'une politique foncière à long terme, qui constitue leur vocation. A l'intérieur du tissu urbain existant, leur action en faveur de la réutilisation des friches industrielles et militaires constitue un élément important pour réduire la consommation de terrains vierges. Mais, aux franges de l'urbanisation, leurs ressources à long terme peuvent leur permettre d'acquérir des terres agricoles et des espaces naturels en vue de préserver durablement la vocation de ces espaces. Ces établissements sont armés pour concevoir, susciter et mettre en oeuvre ce type de politique.

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

L'objet des établissements publics fonciers (EPF) est de répondre aux exigences de l'action foncière : aider les collectivités à définir et mettre en œuvre une stratégie foncière, mobiliser l'ingénierie juridique et financière nécessaire, préparer des réserves foncières, en recyclant notamment le foncier ancien, assurer le portage du foncier.
Ces établissements n'agissent pas pour leur propre compte mais toujours à la demande des collectivités publiques : l'État, pour ses propres opérations d'aménagement (limitées aux opérations d'intérêt national) ; et surtout, les collectivités locales.

Leurs missions et moyens sont définis aux articles L.321-1 et L.324-1 du Code de l'Urbanisme ; il existe en effet deux catégories distinctes d'établissements publics fonciers (EPF). Les EPF relevant des dispositions des articles L.321-1 et suivants du Code de l'Urbanisme, sont des EPIC d'État, *dits* de ce fait "EPF d'État" (EPF-E) –ce qui peut créer une certaine confusion, dans la mesure où ces établissements sont très largement entre les mains des collectivités des régions concernées, même si leur directeur est nommé par l'État. Les EPF relevant des dispositions des articles L.324-1 et suivants du Code de l'Urbanisme sont des EPIC locaux, *dits* de ce fait "EPF locaux" (EPF-L), d'ambition plus modeste, qui constituent un outil que se donnent certaines intercommunalités soumises à de fortes pressions foncières, pour maîtriser leur développement.

Si la création et le fonctionnement des EPF-E résultent d'une collaboration entre l'État et les collectivités locales, il en va différemment des EPF-L qui constituent un outil entièrement placé sous la responsabilité des collectivités locales.

4.1.1 Les EPF d'État permettent d'inscrire l'action publique foncière dans la durée

Les EPF-E ont été créés en plusieurs vagues. Le premier, en 1968, l'EPF de la Basse-Seine, et le second en 1973, l'EPF Lorraine, avaient pour mission d'accompagner les schémas d'aménagement de l'État sur l'estuaire de la Seine et la métropole Nancy-Metz. Après la décentralisation, et à la suite de la crise de la sidérurgie, les actions de l'EPF Lorraine ont été redéployées sur la reconversion des sites industriels abandonnés. L'EPF du Nord-Pas-de-Calais était créé en 1990 avec le même objectif principal de reconversion, ainsi que l'EPF de l'Ouest Rhône alpin (EPORA), créé en 1998 pour la reconversion des anciens sites de l'industrie de l'armement. De nouveaux EPF-E ont été créés à partir de 2002, en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, puis en Île-de-France, en Vendée, et très récemment en Languedoc-Roussillon et en Poitou-Charentes.

L'État souhaite poursuivre la création d'EPF afin de couvrir l'ensemble des régions littorales (cf. instruction du Premier Ministre).

Les auditeurs ont rencontré les responsables de quatre EPF-E : l'EPF de Normandie (qui résulte de l'extension de l'EPF de Basse-Seine aux deux régions normandes), l'EPORA, l'EPF de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, et celui des Yvelines.

Les interventions foncières des EPF sont réalisées en application d'un plan pluriannuel d'intervention (PPI) défini par leur conseil d'administration. Elles se font par tout moyen : dans la majorité des cas, à l'amiable ; mais aussi par préemption –directe, dans le cadre d'une ZAD, ou indirecte par délégation du droit de préemption urbain (DPU) ; ou éventuellement, dans certains cas, par voie de convention avec une SAFER ; ou enfin, par voie d'expropriation, dans le cadre d'une DUP.

Les EPF bénéficient d'une ressource fiscale spécifique, la taxe spéciale d'équipement (TSE), taxe additionnelle aux quatre taxes locales (donc également la taxe foncière sur le non-bâti). Le plafond du produit de la TSE est fixé à 20 € par habitant du territoire de l'EPF (art.1607 ter du CGI). Mais cette TSE, décidée par les seules collectivités locales siégeant au conseil d'administration (l'État n'a que le pouvoir de fixer le plafond, en Loi de finances), est présentée comme une ressource d'amorçage, nécessaire à la constitution du fonds de roulement, susceptible d'être réduite, voire annulée, en régime de croisière.

Les EPF bénéficient généralement également de concours des collectivités régionales et départementales, sous formes diverses : participation au fonctionnement, aux acquisitions, ou de façon forfaitaire. Ainsi, par exemple, en Rhône-Alpes, la Région apporte une subvention uniforme, calculée sur la base de 5 € /habitant, à tous les établissements publics (EPORA et les quatre EPF locaux).

La mission des EPF-E a été étendue par la loi LDTR (2005) à la protection des espaces agricoles et naturels, ce qui est formel car rien n'empêchait ces établissements, qui n'agissent en définitive que par délégation des collectivités, à porter du foncier destiné à rester agricole ou naturel. Les établissements rencontrés commencent à mettre dans leur PPI, pour une part qui peut aller jusqu'à 5 % de leur budget, des interventions foncières sur ces espaces.

Mais il est clair que le concours des EPF-E à la lutte contre l'étalement urbain passe principalement par des opérations de reconquête des espaces délaissés, friches industrielles ou requalification urbaine, dont les coûts souvent élevés doivent être mutualisés. Ils apportent donc une contribution essentielle à la reconstruction de la ville sur elle-même.

4.1.2 Dans des périmètres conditionnés par les consensus locaux, les EPF locaux traduisent strictement les objectifs de développement des collectivités locales

Les établissements publics fonciers « locaux » (EPF-L) ont été créés en 1991 par la Loi d'orientation pour la ville. L'EPF-L du syndicat mixte d'action foncière du Puy-de-Dôme, lequel préexistait, en a été le seul représentant jusqu'en 2001, date à partir de laquelle 13 autres EPF-L se sont créés, dans le prolongement des aménagements que la loi SRU a apportés à leur gouvernance, en permettant en particulier aux élus locaux de s'approprier véritablement la responsabilité de leur gestion.

Les EPF-L, EPIC locaux relevant de l'article L.324.1 du Code de l'Urbanisme, sont créés par arrêté du préfet au vu des délibérations concordantes des EPCI et des communes hors-EPCI concernés.

La mission s'est intéressée à l'EPFL de Haute-Savoie, qui, créé en 2003, a véritablement amorcé la renaissance de ce type d'opérateur foncier, et à celui du Pays basque, créé en décembre 2005, qui oeuvre de manière particulièrement volontaire dans un contexte de pression foncière très forte et d'implication du monde agricole sur l'organisation et l'avenir de son territoire.

La caractéristique principale des EPFL est d'être un outil directement au service des politiques de développement des collectivités, centrées sur le logement, les activités commerciales et artisanales et les infrastructures. Mais ils ont, comme les EPF-E, la compétence pour intervenir dans la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels.

Si l'EPFL Pays basque considère explicitement que ce n'est pas à lui de conduire cette politique, mais au Département, cela ne l'empêche pas de gérer avec la SAFER, sur les zones les plus sensibles, la compatibilité de ses projets avec le maintien de l'activité agricole. Une convention EPFL-SAFER organise sur la commune d'Utzarritz une coopération sur l'identification des zones agricoles qui pourraient être urbanisées avec un moindre inconvénient pour l'activité agricole.

L'EPFL de Haute-Savoie est allé plus loin et a fait de la protection des espaces agricoles et naturels l'un de ses quatre objectifs définis dans son PPI. Il est intervenu, par exemple, pour protéger l'activité pastorale dans le Massif du Salève en mandatant la SAFER qui a préempté pour son compte une parcelle situé sur quatre communes. De même, à proximité de La-Roche-sur-Foron, l'EPF de Haute-Savoie a acquis trois hectares d'espaces naturels dont le devenir était incertain après avoir été laissés en déshérence. A l'image de l'ensemble des EPFL, l'EPFL de Haute-Savoie travaille néanmoins essentiellement à la préparation d'opérations de logements, qui représentent 72 % de ses interventions.

La motivation principale des collectivités locales lors de la création des EPFL est d'abord l'avantage financier qu'elles retirent de l'outil : un portage moins cher grâce à une ressource fiscale propre et des frais de gestion réduits. Les EPFL du Pays basque et de Haute-Savoie facturent des frais de portage de 3 % l'an, ce qui les rend plus compétitifs qu'aucun autre acteur foncier (SEM ou SAFER, par exemple).

L'autre motivation importante des collectivités réside dans la volonté de se doter d'une expertise juridique, administrative et financière spécifique, capable de leur fournir les éléments d'étude et d'information nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre d'une stratégie foncière.

Les EPFL ont donc une obligation de résultats très liée aux projets de développement des intercommunalités qui les créent : ils doivent d'abord satisfaire une attente d'efficacité et de facilitation dans la mise en oeuvre des opérations d'aménagement qui ne sont pas elles-mêmes toujours portées par de véritables stratégies foncières[12].

L'EPF-L est encore un outil en devenir dont les modalités d'action sur le terrain évolueront de manière très coordonnée avec celles des collectivités. Mais il dispose d'atouts qui en font un opérateur sans équivalent dans le domaine foncier. Aucune autre structure ne regroupe dans de meilleures conditions, à la fois les ressources financières nécessaires au portage, la logistique et l'ingénierie opérationnelles et les moyens humains de gestion sur la durée. Pour effectuer les mêmes missions sans EPFL, les collectivités font appel à plusieurs types d'opérateurs, privés ou relevant de l'économie mixte, et recourent à l'emprunt. Les conditions financières font alors apparaître un coût de trois à cinq fois supérieur au coût de l'EPFL.

Si les EPF locaux font un travail utile, leur taille réduite empêche néanmoins les collectivités de conduire des opérations plus complexes et coûteuses ; elle présente en outre le danger de voir chaque commune réclamer un retour sur son territoire des financements qu'elle apporte, réduisant l'intérêt de l'EPF à la simple collecte de la TSE.

La mission estime donc que les EPF locaux devraient avoir une taille critique suffisante, au minimum la taille départementale. C'est à cette condition qu'ils peuvent prendre en compte les objectifs de protection des espaces agricoles et naturels ainsi que le recyclage des terrains pollués.

Il apparaît par ailleurs très souhaitable que des EPF-E soient créés dans les régions non encore pourvues, ce qui permettrait d'éviter la création d'EPF locaux ayant un poids insuffisant. Les EPF-E récemment créés ont maintenant une dimension régionale. La mission recommande qu'il en soit systématiquement ainsi. On constate d'ailleurs que dans les périmètres des EPF-E existants, les collectivités n'envisagent pas la création d'EPF locaux, comprenant l'intérêt d'une concentration des moyens.

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

[12] Il ne faut pas écarter le risque que les EPFL, par leur efficacité, puissent favoriser une accélération de la consommation du foncier agricole et restent dans une logique plus quantitative que qualitative. Certains mécanismes sont porteurs de ce risque. Ainsi, la subvention du Conseil régional à l'EPFL Pays basque est versée sous la forme d'une participation de 15 % aux acquisitions. Son montant total annuel est plafonné. Pour pouvoir toucher l'intégralité de la subvention, l'EPFL doit impérativement remplir son quota annuel de 7 M€ d'acquisitions.

Recommandation n° 11 : dans les régions déjà couvertes par un EPF-E, éviter la création d'EPF-L

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

Il serait souhaitable par ailleurs que les EPF-E et les EPF-L puissent se réunir régulièrement ensemble de façon à rapprocher expertise et méthodes (la tutelle a priori de l'État sur les EPFE ne doit pas être mise en avant pour tenir à l'écart les EPFL, ces deux types d'établissement dépendant en définitive essentiellement des collectivités locales).

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

La mission a rencontré, dans les cinq régions visitées, les dirigeants des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) –Île-de-France, Haute-Normandie, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Aquitaine-Atlantique– sur la question plus spécifiquement posée dans la lettre de mission de leur rôle dans la lutte contre l'étalement urbain et de leurs relations avec les établissements publics fonciers.

Dans la problématique de l'étalement urbain, les SAFER ne peuvent être qu'un opérateur foncier au service de la collectivité et ne peuvent intervenir qu'à leur demande, dans un cadre conventionnel. Elles ne sont pas en elles-mêmes des "conservatoires d'espaces", même si leur droit de préemption peut-être utilisé à cette fin, à travers la procédure de révision de prix, et si les règles d'attribution du foncier qu'elles sont chargées de mettre en œuvre –l'obligation faite à l'attributaire de maintenir l'activité agricole pour une durée d'au moins 10 ans (fixée à 15 ans par la plupart des SAFER)– concourent à l'objectif de préservation. Leur statut en fait un opérateur marginal à cet égard, puisqu'elles n'assument ce rôle qu'à titre secondaire.

Les SAFER ont en effet pour missions essentielles d'assurer la transparence du marché foncier agricole –mission en elle-même importante–, et de gérer la redistribution de ce foncier conformément à la politique des structures agricoles. Constituées sous forme de sociétés anonymes (particulières, puisque sans but lucratif), elles doivent s'autofinancer, sous forme d'honoraires, à travers leurs prestations d'achat/revente. Cet autofinancement, facilité par le renchérissement des prix du foncier (comme cela a été le cas au cours de la dernière période, depuis 1998), est plus aléatoire dans les périodes de baisse des prix.

Les SAFER continuent à percevoir des concours financiers de l'État pour leur contribution à la politique des structures (participation aujourd'hui de 4,5 M€ par an, doublée en 2000 puis réduite de moitié en 2007, compte tenu de l'éligibilité au cofinancement communautaire[13], avant son retrait). Elles ont pu également négocier en 1990 une avance du Trésor de 75 M de francs, sans intérêt, faite à la SCAFR ("Société centrale d'aménagements fonciers et ruraux", société centrale des SAFER), afin de financer les opérations de portage du foncier. Une partie (15 MF) a permis à la SCAFR de participer aux augmentations de capital des SAFER, le reste leur a été versé sous forme d'avance remboursable (10 MF ont été remboursés en 2000).

Même si les collectivités locales -régions et départements- en sont maintenant les principaux actionnaires (31 % en 2005)[14], suivis par le Crédit agricole (25 %), les organisations professionnelles agricoles (22 %), la SCAFR (11 %) et l'État via le CNASEA (9 %), les SAFER restent dirigées, et leur action pilotée, par la profession agricole, peu encline à se dessaisir du contrôle du foncier agricole. Elles sont néanmoins soumises au contrôle a priori de l'État (contrôle d'opportunité par le DRAF ; sur les prix d'acquisition, par le DSF).

Cette gouvernance, qui peut se justifier quand il s'agit de redistribuer le foncier agricole conformément à la politique des structures, n'est pas adaptée lorsqu'il s'agit, dans un objectif d'aménagement du territoire et de lutte contre l'étalement urbain, d'intervenir pour le compte d'une collectivité locale, seul donneur d'ordre légitime.

Se posent alors les questions de la capacité de la SAFER à intervenir en qualité de prestataire de service, et de la gestion des conflits d'intérêts entre les métiers de maître d'ouvrage et de prestataire de service. Le mode de financement des SAFER, par voie d'honoraires sur opération, est en lui-même générateur potentiel de conflits d'intérêts puisque l'objectif poursuivi –de lutte contre la spéculation foncière– est susceptible de contrarier leurs recettes. Cet objectif ne concerne pas les opérations visant le bâti, lequel peut être détaché de la terre agricole et diverti de l'agriculture, facilitant ainsi une sortie financière favorable pour la SAFER. Ces opérations occupent une place importante dans les comptes des SAFER[15].

Les SAFER ont en général passé une convention avec les EPF existants, ou sont en voie de le faire. Ces conventions n'ont pas de caractère spécifique, et peuvent s'assimiler aux conventions que les SAFER s'efforcent de passer depuis une quinzaine d'années avec les collectivités locales, dans un double objectif : participer à la constitution de réserves foncières et les faciliter, en organisant notamment des opérations de compensation ; permettre aux collectivités de surveiller leur territoire, afin de lutter contre le mitage des espaces agricoles.

A cette fin, les SAFER proposent aux communes de leur envoyer en temps réel une copie des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) que leur adressent les notaires pour permettre à celles-ci de déclarer leur intérêt dans les délais de la préemption (les SAFER ont maintenant l'obligation de notifier a posteriori, dans les trois mois, ces DIA aux communes). Leur rémunération comprend une part fixe, la notification des DIA, et une part variable, honoraires sur les acquisitions éventuelles.

[13] La SAFER Île-de-France bénéficie en outre de concours de l'État et de la Région, inscrits au contrat de progrès, pour un montant de 0,6 M€ par an (0,3 M€ chacun) en vue de financer la veille foncière et la lutte contre le morcellement et contre les friches agricoles. C'est la seule SAFER bénéficiant de concours pour des actions d'aménagement du territoire.

[14] et disposent statutairement d'au moins un tiers des sièges au conseil d'administration.

[15] Cette question est difficile et renvoie à la réglementation sur l'urbanisme agricole dont les particularités constituent souvent un vecteur du mitage de l'espace agricole.

À travers ces conventions, les collectivités s'intéressent au droit de préemption des SAFER, et recherchent leur expertise foncière, comme le montrent les exemples rencontrés.

La convention de partenariat, conclue en 2006 entre l'EPF-E de Normandie et la SAFER de Basse-Normandie (une convention analogue a été refusée à ce stade par la SAFER de Haute-Normandie), prévoit que, dans le cadre des opérations d'aménagement, qui nécessairement affectent les structures agricoles, la SAFER est mandatée pour proposer aux agriculteurs concernés une compensation foncière prise sur son stock de terres. En contrepartie, l'EPF offre à la SAFER de meilleures conditions de financement que le marché pour la constitution de ses stocks. Cette convention ne s'applique que pour les terrains inclus dans des périmètres de ZAD.

Dans le cadre des conventions passées notamment avec les EPF-E Lorraine et Yvelines, les SAFER interviennent dans la gestion temporaire des biens agricoles acquis par les EPF, grâce à leurs conventions de mise à disposition dérogatoires du statut du fermage.

Dans son programme d'activités 2007/2013, la SAFER PACA a inscrit la mise en place d'un partenariat avec l'EPF-E concernant « la libération de foncier », les deux opérateurs n'étant pour l'instant associés que sur des opérations ponctuelles. Parmi elles, on peut citer l'acquisition emblématique du domaine de Pardigon, sur la commune de La Croix-Valmer, qui a mobilisé également le Conservatoire du littoral. Ce domaine viticole proche du littoral avait été acquis par un promoteur pour y réaliser un golf, opération bloquée par un arrêt du Conseil d'État, puis était en voie de cession à une entreprise de loisirs, qui pensait sans doute pouvoir à terme y conduire un projet immobilier, s'appuyant en cela sur la commune. De fait, cette dernière s'opposait au classement du site en ENS, qui aurait ouvert la voie à une intervention directe du Conservatoire. La SAFER a donc préempté cette cession pour le compte de l'EPF-E, qui en rétrocédera la plus grande partie au Conservatoire.

Les difficultés rencontrées entre l'EPF-E Normandie et la SAFER Haute-Normandie illustrent les problèmes de gouvernance. L'EPF souhaite pour faciliter ses opérations que les agriculteurs évincés soient prioritaires dans les rétrocessions SAFER. La SAFER, en vertu de son pouvoir quasi-régalien de maître d'ouvrage (sous contrôle a priori de l'État), accorde une priorité absolue à l'installation des jeunes et refuse donc de prendre un tel engagement. Le métier de prestataire de services, que la SAFER doit développer, peut entrer en contradiction avec celui de maître d'ouvrage décidant lui-même de ses priorités.

Les dirigeants des SAFER sont, de leur côté, désireux d'adapter leur mode de financement à leurs nouvelles missions, comme en témoigne la demande de leur fédération nationale de pouvoir émarger à la taxe spéciale d'équipement, qui finance les EPF.

C'est donc, en réalité, la problématique « missions/gouvernance/financement » qui doit être réexaminée.

4.3 Quatre scénarios pour mieux articuler les outils d'intervention foncière au service des collectivités locales

Les EPF-E sont en capacité d'intervenir dans le champ de la préservation des espaces naturels et agricoles : appuyés sur des stratégies foncières définies par les collectivités locales et l'État, dotés de moyens financiers et humains adaptés à leur mission et forts d'un bilan positif avéré, ces établissements peuvent amplifier l'action publique de protection des espaces agricoles et naturels. De leur côté, les SAFER possèdent un savoir-faire opérationnel qui leur permet de prêter leur concours à des opérations foncières complexes.

La coopération entre les deux types d'opérateurs fonciers relève de la prestation de service ciblée dans un cadre contractuel, mais la situation actuelle peut être améliorée et le statu quo n'est pas satisfaisant. C'est dans cette perspective que la mission a envisagé quatre scénarios pour mieux articuler les outils d'intervention foncière au service des collectivités locales. Ces scénarios ne sont pas équivalents et leur mise en œuvre est étroitement dépendante des principes retenus par les pouvoirs publics pour l'organisation des établissements concernés.

Recommandation n° 13 : mieux articuler les outils d'intervention foncière au service des collectivités locales

- 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

Ce scénario privilégie l'extension du rôle et du nombre d'EPF-E sur le territoire et constate le caractère adapté de leur organisation (fondée sur une bonne coopération entre l'État et les collectivités locales), ainsi que la pertinence de leurs interventions au regard des objectifs des politiques foncières publiques.

Ce scénario prend acte du fait que les SAFER et le droit de préemption SAFER ont été mis en place pour une mission précise d'accompagnement des structures agricoles et que l'extension ultérieure de leur champ d'intervention, notamment dans la protection des espaces naturels non-agricoles, n'a pas démontré son efficacité.

Il n'apparaît plus nécessaire d'étendre les missions des SAFER, ni de valoriser au maximum leur droit de préemption. Ce dernier peut être allégé et limité aux besoins de la politique d'installation ou d'agrandissement. En pratique donc, au lieu d'aligner le droit SAFER sur les autres droits de préemption, ce droit ne serait exercé qu'au delà d'un seuil sensiblement relevé (nul besoin de préempter des parcelles petites).

Les SAFER pourraient continuer d'intervenir, par conventionnement spécifique, pour le compte des collectivités locales, de l'État, des EPF ou du Conservatoire du littoral dans la politique de protection des espaces agricoles et naturels.

Dans ce recentrage sur leur métier de base, la gouvernance actuelle des SAFER semble adaptée à la mission mais leurs ressources nécessitent d'être adaptées pour éviter les conflits d'intérêt entre les activités commerciales et celles relevant de la mission de service public.

Ce scénario s'attache à clarifier le rôle des SAFER parmi les différents acteurs des politiques foncières publiques et à ne leur confier que des responsabilités dans lesquelles elles ont fait la démonstration de leur efficacité et de leur spécificité.

*

A l'inverse, un deuxième scénario peut reposer sur la volonté de faire évoluer le statut des SAFER pour leur confier une mission plus large et ainsi faire émerger un opérateur foncier public généraliste supplémentaire, en les transformant en établissements publics.

- scénario 2 : transformer les SAFER en établissements publics fonciers sur un mode voisin des EPFE existants

Ce scénario consiste à ajuster la gouvernance aux élargissements successifs des missions confiées aux SAFER. C'est l'évolution vers un statut d'établissement public qui donnerait aux SAFER la légitimité nécessaire, en mettant au service des collectivités un opérateur foncier supplémentaire, susceptible d'intervenir sur l'ensemble des espaces agricoles et naturels. Le droit de préemption ne serait alors plus un enjeu politique et financier, ce qui favoriserait la convergence des droits de préemption et la réunification des territoires agricole et naturel. La mission d'aménageur de l'espace pourrait alors être développée, parallèlement à celle de redistributeur du foncier agricole : un collège « agricole » pourrait être constitué à cette fin au sein de l'établissement public.

L'établissement public pourrait prendre une forme comparable à celle des actuels EPF, ce qui conduirait au transfert du pouvoir de décision aux collectivités territoriales et au maintien du contrôle a priori de l'État, qu'il conviendrait cependant d'exercer différemment. Chaque décision des SAFER est en effet actuellement soumise à l'accord formel de deux commissaires du gouvernement, ce qui implique l'État dans leur gestion quotidienne. Cette tutelle, sécurisante pour les SAFER, n'est pas adaptée à des prestations de service pour les collectivités. On peut en outre se demander si l'État a réellement les moyens de l'exercer et si elle n'est pas en définitive déresponsabilisante.

Ce scénario suppose un resserrement du dispositif territorial actuel des SAFER, par la poursuite du mouvement de regroupement au niveau régional, voire interrégional (on peut penser au regroupement des deux Normandie), afin de faciliter l'implication des Régions dans leur financement.

Ce scénario permet un mode de financement par la fiscalité, hors recours à la taxe spéciale d'équipement, qui impliquerait un partage de cette ressource avec les EPF existants. Car, pour être efficace, le produit de la TSE doit être concentré, afin de donner aux opérateurs qui en bénéficient la masse critique suffisante pour peser sur des marchés de prix élevés.

Les SAFER transformées en établissements publics de droit commun, dès lors qu'elles interviendraient sur l'ensemble des espaces agricoles et naturels, pourraient, par exemple, émarger à la taxe ENS, qui est, dans sa construction, une compensation versée par les opérations d'urbanisation aux espaces naturels.

Ce scénario limite de fait le rôle des EPF dans la protection des espaces. Il conduit également, pour garantir son efficacité à prendre en compte les objectifs des pouvoirs publics, à une profonde évolution de la gouvernance des SAFER.

Le changement de structure juridique et le financement par l'impôt impliquent un réel transfert du pouvoir de décision au bénéfice des collectivités locales et de l'État. Au regard de la situation actuelle et des intérêts en cause, la faisabilité d'une telle évolution devra être bien évaluée par les partenaires concernés.

*

Un troisième scénario, juridiquement moins contraignant, cible la question de l'insuffisance de ressources propres des SAFER, obstacle majeur à leur capacité de portage foncier. Ce scénario pragmatique ne modifie pas aussi rudement le rôle de la profession agricole dans la gouvernance des SAFER, mais permet d'adapter leur modalité de financement à des missions élargies.

- scénario 3 : accroître la capacité de portage foncier des SAFER, sans modifier leur statut de SA, en les adossant à un établissement financier public

Ce scénario répond à la difficulté constatée aujourd'hui par les SAFER qui ne peuvent exercer réellement leurs missions de portage foncier, qui résultent des élargissements successifs de leur compétence, du fait de l'absence de fonds propres. Le financement actuel des SAFER n'est pas adapté aux missions qui dépassent leur cœur de métier : les élargissements successifs des missions n'ont pas été accompagnés des réformes nécessaires de leur modalité de financement.

Si l’on souhaite, comme dans le scénario précédent, donner aux SAFER une véritable capacité de portage foncier, sans les transformer en établissements publics, sans modifier exagérément leur gouvernance et sans affecter la capacité financière des EPF par un partage de la TSE, il pourrait être envisagé de les adosser à un établissement financier public (comme la Caisse des Dépôts et Consignations, par exemple) susceptible de leur apporter les ressources nécessaires à cette ambition ainsi qu'une compétence en matière de financement des collectivités territoriales. Ce scénario permet de concilier de nombreuses contraintes mais repose sur la faisabilité d'un montage financier qui n'a pas été étudiée par la mission.

*

Le quatrième scénario propose de conduire une expérimentation visant à réunir dans un seul établissement EPF-E et SAFER.

Une telle opération permettrait à un seul établissement d’avoir une approche globale des questions d’aménagement sur l’ensemble d’un territoire et éviterait le partage entre deux territoires séparés relevant l’un de l’urbanisation, l’autre de la non-urbanisation, avec les inévitables problèmes de frontière que suscitent aujourd’hui les droits de préemption spécifiques. Cette hypothèse complémentaire est compatible avec un scénario de type 2. Sa mise en œuvre est une question d’opportunité et une question d’espèce : un schéma national unique semble devoir être écarté.

- 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

*

Ces scénarios sont nécessairement schématiques et on peut imaginer des solutions intermédiaires, qui pourraient être orientées par les collectivités –les Régions notamment, qui jouent un rôle pivot à la fois dans les SAFER et les EPF-E.

Quel que soit le statut respectif des SAFER et EPF-E, une mutualisation de leurs moyens serait souhaitable sur des missions partagées, particulièrement en Île-de-France, où la Région finance la SAFER (avec l'État), et dispose de l'Agence des espaces verts et, désormais, d'un EPF-E.

5 FACILITER LA PRISE EN COMPTE DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS PAR LES COLLECTIVITES LOCALES DONT C'EST LA RESPONSABILITE

Il ne peut y avoir de protection des espaces naturels et agricoles sans volonté et implication des collectivités locales, dont c'est la responsabilité. Mais le pilotage de cette politique n'est de la responsabilité explicite d'aucune des collectivités intervenant dans l'aménagement du territoire. Les outils qui pourraient contribuer à cette protection sont de ce fait peu, mal ou pas utilisés dans la quasi-totalité des cas. Pourtant, utilisés à bon escient et au bon niveau, ces outils pourraient être efficaces.

5.1 Encourager une approche intercommunale de l'urbanisme

Faire remonter la compétence urbanisme au niveau intercommunal est une proposition sur laquelle les experts sont facilement d'accord mais qui se heurte à de fortes réticences locales. Pourtant, en plaçant par exemple, leur PLU à l'échelle intercommunale, les maires peuvent se dégager de pressions locales parfois très fortes sur l'évolution et l'urbanisation des territoires. On ne peut que souhaiter une évolution favorable dans ce sens, tant il est vrai qu'un bon aménagement du territoire ne peut plus se raisonner au niveau communal. La mise en œuvre de servitudes de protection de l'espace agricole s'en trouverait fortement facilitée.

Aujourd'hui, seules les quatorze communautés urbaines sont, de par les textes, compétentes en matière de planification urbaine. Dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomérations, la compétence PLU ne fait pas d'emblée partie de la compétence aménagement de l'espace. Elle ne peut que résulter d'un transfert opéré selon le droit commun du transfert de compétence, au titre de leurs compétences facultatives.

Une première étape pourrait consister à aligner progressivement les compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomérations en matière d'aménagement de l'espace, sur celles des communautés urbaines, en y incluant, outre les SCOT et les ZAC, l'élaboration des PLU et la constitution des réserves foncières.

Une seconde étape pourrait concerner le transfert systématique à l'intercommunalité de la responsabilité de la délivrance des décisions individuelles d'urbanisme et de l'instruction des demandes qui n'est possible aujourd'hui que sur la base d'une délégation de compétence « à la carte » de l'article L.422-3 du Code de l'Urbanisme.

Recommandation n° 14 : faire remonter la compétence urbanisme au niveau intercommunal

5.2 Définir les orientations de protection des espaces agricoles et naturels dans un document unique confié au Département

La loi de développement des territoires ruraux de 2005 a confié aux départements des responsabilités dans la préservation des espaces agricoles péri-urbains (PAEN). Ceux-ci sont par ailleurs en charge de la politique en matière d'espaces naturels sensibles (ENS).

Il n'appartient pas à la mission de porter un jugement sur le niveau approprié, région ou département, pour conduire une telle politique. On ne peut que constater que, à chaque fois que le choix s'est posé, le législateur a choisi le Département. Il est évident que si les réflexions actuelles conduisaient à la réunion de ces deux niveaux de collectivités, la mise en œuvre des politiques de protection des espaces agricoles et naturels en serait facilitée. En particulier, les périmètres des opérateurs fonciers que sont le EPF-E et SAFER seraient en adéquation avec le périmètre qui deviendrait régional de la collectivité en charge des politiques relatives aux PAEN et aux ENS.

En attendant, des améliorations pourraient être apportées dans l'élaboration de ces politiques. La loi pourrait en particulier, confier au Département le soin d'établir un document d'orientation pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels. Ce document serait ainsi le support de la politique du Département en matière d'intervention foncière sur les espaces agricoles périurbains. Il se substituerait à l'actuel document de gestion de l'espace agricole et forestier (DGEAF) prescrit par l'art. 112-1 du Code rural, lequel DGEAF n'a jamais été réellement établi sous la forme d'un document d'orientation, et a été confié aux services de l'État, qui ne sont plus en charge de l'aménagement du territoire.

Ce document serait également le support de la politique départementale en faveur des espaces naturels sensibles. Ainsi, un document unique présenterait les orientations en matière de protection et mise en valeur des espaces naturels ainsi que celles en faveur des espaces agricoles péri-urbains. Ces deux politiques doivent en effet s'épauler et sont d'ailleurs confondues dans le PAEN. Les SCOT devraient, bien évidemment, tenir compte de ce document départemental d'orientation.

Recommandation n° 15 : traduire la politique de protection des espaces agricoles et des espaces naturels dans un document unique d'orientation confié au Département

Annexe 1 :
LETTRE DE MISSION

République Française

Le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche

Le Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables

CGAAER
21 FEV. 2008
COURRIER ARRIVÉE

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et
des Espaces Ruraux (CGAAER)
251 rue de Vaugirard
75732 PARIS Cedex 15

Paris, le 18 FEV. 2008

Les travaux du Grenelle de l'environnement, tout comme les assises de l'agriculture, soulignent l'enjeu que représente la maîtrise du foncier. L'étalement urbain mal maîtrisé, le mitage très important du foncier agricole et naturel ont des conséquences majeures sur le développement durable des territoires, tant dans le domaine économique agricole, que dans le domaine environnemental et paysager.

Les Etablissements publics fonciers (EPF) et les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont, aux cotés des collectivités locales, des acteurs clefs dans la mise en œuvre des politiques publiques foncières. Les EPF exercent leurs compétences prioritairement en réponse a des besoins en terme d'aménagement du territoire, d'habitat ou encore de préservation des espaces naturels. Les SAFER, quant à elles, ont une compétence explicitement définie en matière d'aménagement rural et d'environnement.

Dans certains territoires, en particulier périurbains, les EPF et SAFER ont vocation à pouvoir intervenir indépendamment ou complémentairement pour répondre aux missions qui leur ont été fixées. Pour garantir aux collectivités un cadre optimal, il convient d'étudier les situations dans lesquelles ces interventions peuvent se réaliser et d'analyser le cas échéant les problèmes qui peuvent se poser.

Dans la prolongation de la mission interministérielle relative à l'étalement urbain, nous souhaitons qu'une mission conjointe soit confiée aux deux conseils généraux, afin d'une part de tirer un premier bilan des dispositifs spécifiques récents de protection mis en place (ZAP, PAEN) et de l'action menée par les EPF et les SAFER pour lutter contre l'étalement urbain, et d'autre part; de faire des propositions pour améliorer l'efficacité de ces outils.

78 rue de Varenne - 75349 Paris 07 sp - Tél : 01 49 55 49 55

Vous vous attacherez en particulier :

- A examiner les outils juridiques ou fiscaux qui vous semblent les plus pertinents pour mieux gérer l'interface entre fronts urbains et secteurs ruraux, notamment sous l'angle de la maîtrise des effets spéculatifs, et en particulier en l'absence de documents d'urbanisme capables d'anticiper et de prendre en compte les équilibres entre développement urbain et protection des espaces agricoles et naturels.
- En ce qui concerne les opérateurs fonciers, à analyser les conditions dans lesquelles ces interventions se déroulent (type d'intervention, territoires concernés, collectivités concernées, financements, objectifs poursuivis), les accords de coopération ou de partenariat passés localement entre eux .
- A faire le cas échéant des propositions pour optimiser les conditions et les moyens d'interventions de ces deux types d'organismes de manière à faciliter une maîtrise globale par les collectivités de leur gestion foncière à la fois urbaine, agricole et naturelle, et pour renforcer si nécessaire les liens entre ces deux types d'organismes.

Pour accomplir cette mission vous pourrez vous appuyer sur les services du MEDAD (DGUHC) et du MAP (DGFAR).

Nous souhaitons que votre rapport nous soit remis le 31 mars 2008.

Michel BARNIER

Jean-Louis BORLOO

Annexe 2 :
PERSONNES RENCONTREES

Lundi 14 avril 2008

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE (MAP)
Direction générale de la forêt et des affaires rurales (DGFAR)
Mme Marie-Laurence MADIGNIER, *sous-directrice de l'environnement et de la ruralité*
M. Patrick GERVAISEAU, *chef du bureau des statuts et des structures*, à la sous-direction des exploitations agricoles

Mardi 15 avril 2008

FNSAFER, FEDERATION NATIONALE DES SAFER
(sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural)
M. André BARBAROUX, *directeur général*
M. Robert LEVESQUE, *responsable des études et responsable de la SCAFR*

Vendredi 18 avril 2008

AGENCE DES ESPACES VERTS DE LA REGION ILE-DE-FRANCE (AEV)
M. Yves FAVRE, *directeur général*

Lundi 28 avril 2008

SAFER ÎLE-DE-FRANCE
M. Pierre MISSIOUX, *directeur général délégué*

Lundi 5 mai 2008

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES (MEDAD)
Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)
Mme Nelly LUCAS, *adjointe au sous-directeur de la planification et de l'aménagement*
M. Florent DEHU, *chargé d'étude pour les dimensions juridiques de l'action foncière*

Lundi 19 mai 2008

CONSEIL GENERAL DU RHONE
M. Pierre JAMET, *directeur général des services*
M. Pierre GOFFINEC, *directeur général adjoint*
Mme Anne-Marie LAURENT, *chef du service environnement et agriculture*

Mardi 20 mai 2008

CONSEIL REGIONAL RHÔNE-ALPES
M. Philippe DHENEIN, *directeur général adjoint* (pôle territoire)
M. Pierre BEZINA, *directeur des politiques territoriales*
Mme Véronique WORMSER, *directrice de l'agriculture et du développement rural*

Mardi 20 mai 2008

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE L'OUEST RHÔNE-ALPES (EPORA)
M. Stephan MUZIKA, *directeur général*

Mercredi 21 mai 2008

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER [LOCAL] DE LA HAUTE-SAVOIE (EPF 74)
M. Philippe VANSTEENKISTE, *directeur*

Mercredi 28 mai 2008

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL PAYS BASQUE
M. Arnaud PORTIER, directeur

SAFER AQUITAINE -ATLANTIQUE
M. Jean-Claude SAINT-JEAN, *président du comité technique SAFER Pays basque*
M. Pierre POUGET, *directeur général délégué*
M. Éric PENACQ, *chef du service départemental Pays basque*

CONSEIL GENERAL DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES
Mme Jacqueline ELICHONDOBORDE, *directrice générale des services Pays basque*

Lundi 2 juin 2008

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DES YVELINES
Mme Aude DEBREIL, *directeur général*
M. Julien COSTILLE, *chargé d'opérations foncières*
M. Hugues VASSELIN

Mardi 3 juin 2008

SAFER PACA
M. Georges MORIN, *directeur*
M. LEFEVRE

Mercredi 4 juin 2008

EPF DE NORMANDIE
M. Gilbert ROUBACH, *directeur*
accompagné de la directrice de l'action foncière et d'un collaborateur

SAFER HAUTE-NORMANDIE
M. Emmanuel HYEST, *président*
M. Pascal BENARD, *directeur*

Lundi 9 juin 2008

VILLE DE MONTESSON (YVELINES)
M. Jean-François BEL, *maire, vice-président du Conseil général des Yvelines*

Jeudi 12 juin 2008

EPF PACA
M. Pierre-Louis SOLDAINI, *directeur général*
M. Émile BAYER, *directeur adjoint*

Jeudi 19 juin 2008

EPF DE LA REUNION
M. Jean-Louis GRANDVAUX, *directeur*
M. Jacques LEROUX, *directeur adjoint*

DIRECTION DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET DE LA REUNION
M. Michel SINOIR, *directeur*

Mercredi 25 juin 2008

SENAT
Mme Élisabeth LAMURE, *sénatrice du Rhône*

Mercredi 24 septembre 2008

CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES
M. Emmanuel LOPEZ, *directeur*

Vendredi 24 octobre 2008

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE (MAP)
Bureau des statuts et des structures
M. Patrick GERVAISEAU, *chef du bureau*
Mme Élisabeth ROBIN, *chargée de mission*

Vendredi 12 décembre 2008

COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC
M. Patrick LEGRAND, *délégué général*

Lundi 15 décembre 2008

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE (MAP)
Sous-direction de la biomasse et de l'environnement
Mme Marie-Laurence MADIGNIER, *sous-directrice*
M.Alexandre MEYBECK, *chef du bureau de la stratégie environnementale et du changement climatique*
M.Philippe LAGANIER, *bureau du foncier et de la biodiversité*

Mercredi 21 janvier 2009

AGENCE FONCIÈRE ET TECHNIQUE DE LA RÉGION PARISIENNE (AFT-RP)
Mme Anne BAIN, *directrice du service foncier*

Lundi 26 janvier 2009

BUREAU DE LA PLANIFICATION URBAINE ET RURALE ET DU CADRE DE VIE (MEEDDAT/DGALN/DHUP)
M.François AMIOT, *chef du bureau*

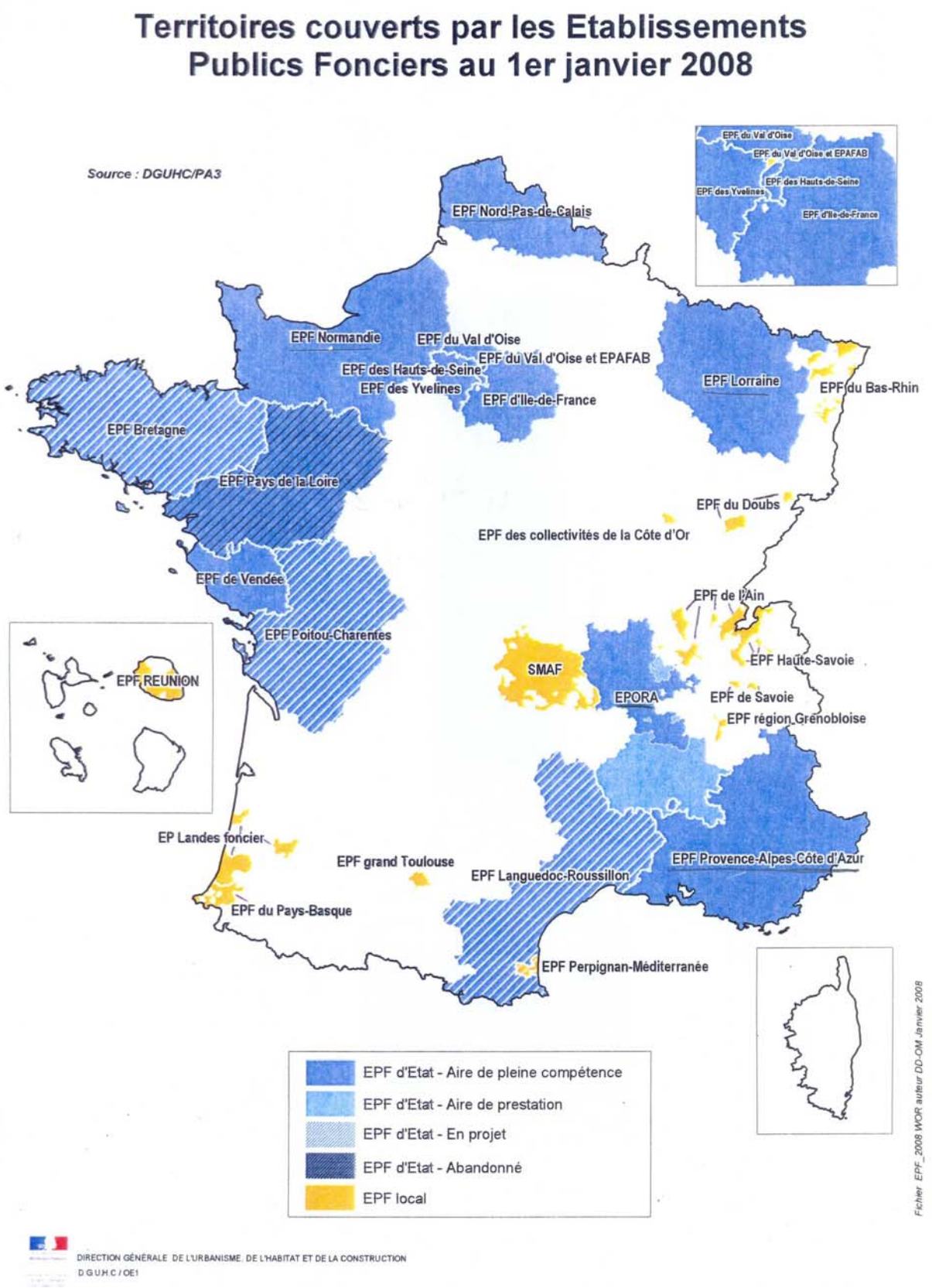
Annexe 3 :
ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES ZONES AGRICOLES PROTÉGÉES (ZAP)

n°	département	nb	secteur concerné (communes, interco…)	nb de projets en cours	objectif/ type de protection	état d'avancement	nb ZAP
01	**Ain**	1	Chaleins		secteur périurbain	AP 11/02/2008	1
05	**Haute-Alpes**	1	Sigoyer		Préservation de la zone agricole dans un secteur rural soumis à l'influence urbaine de Gap	AP n°2008-36-7 du 05/02/08 (subvention du ministère)	1
			Abries	1	projet en phase de début d'études	Demande de subvention pour une étude en 2009	
07	**Ardèche**	1	Saint-Julien-en Saint-Alban	1	Préservation de la zone agricole dans le cadre d'un PER	étude en cours	
2B	**Haute-Corse**	1	commune de Vescovato	1	préservation de la zone agricole	arrêté municipal de lancement de la procédure	
			commune de Lucciana	1			
			commune d'Avapessa	1		Demande de subvention de la DDAF pour 2008	
31	**Haute-Garonne**	1	(aire périurbaine de Toulouse)	5	activité agricole à préserver dans le cadre d'un SCOT	Stand by blocage de la chambre	
33	**Gironde**	1	Sadirac		problématique viticole en périurbain	AP 22/01/2007	1
34	**Hérault**	1	Pic saint loup (nord de Montpellier)	1	zone viticole AOC	stade préliminaire, projet en intercommunalité	
			Villemagne-l'Argentière	1	préservation de la zone agro pastorale	stade préliminaire, demande du Maire	
37	**Indre-et-Loire**	1	Montlouis-sur-Loire		zone viticole AOC	arrêté préfectoral 17/08/2007	1
38	**Isère**	1	Chatte		coupure verte entre deux sites d'urbanisation	arrêté préfectoral 29/03/2007	1
			Izeron, Cognin-les-Gorges		zone AOC (noix de Grenoble) ZAP intercommunale pérennisation des zones irriguées	arrêté préfectoral 21/04/08	1
			Auberives-en-Royans	1	zone AOC (noix de Grenoble) ZAP intercommunale pérennisation des zones irriguées	diagnostic agricole en cours	
			Saint-André-en-Royans	1		diagnostic agricole en cours	
42	**Loire**	1	?	2		?	
63	**Puy-de-dôme**	1	Secteur du Scot du Grand Clermond (plaine de la Limagne)	1	étude dans le cadre de la mise en place du Scot	phase de réflexion/ demande de subvention de la DDAF	
69	**Rhône**	1	Thurins	1	préservation de l'élevage et de l'arboriculture	rapport en fin de rédaction pour présentation en CDOA	

n°	département	nb	secteur concerné (communes, interco…)	nb de projets en cours	objectif/ type de protection	état d'avancement	nb ZAP
73	**Savoie**	1	Drumettaz-Clarafond		élevage laitier+polyculture	arrêté préfectoral 2003	1
			Méry		élevage laitier+polyculture	08/08/2006	1
			Saint-Girod		élevage laitier+polyculture	arrêté préfectoral 11/01/2007	1
			Grésy-sur-Aix		élevage laitier+polyculture	arrêté préfectoral 04/12/2006	1
			Bourg-Saint-Maurice		AOC Beaufort+pression urbaine	arrêté préfectoral 04/12/2006	1
			La Ravoire	1	pression urbaine	enquête publique terminée le 16 oct 2008	
			St Germain la Chambotte	1	pression urbaine	Discussion sur le périmètre	
			Champagne en Vanoise	1		lancement étude périmètre 14/10/08	
74	**Haute-Savoie**	1	ZAP intercommunales	1	Saint Julien-Nyedens-Archamps	enquête publique terminée oct 08	
			ZAP intercommunales	1	Vulbens-Valleiry	étude terminée transmission à la commune	
			ZAP intercommunales	1	Rumilly, St Félix, Marigny et Boye	étude en cours	
				2	2 projets dans de la vallée de l'Arve		
78	**Yvelines**	1	Vernouillet			arrêté préfectoral du 25/08/2008	1
			Les Essarts-le-Roi/St Rémy l'honoré	1	préservation des espaces naturels et des paysages	toujours en cours, problème politique	
			Vernouillet	1	pérennisation des espaces agricoles	Enquête publique terminée dans l'attente de l'AP très imminent	
	Martinique	1			aire d'AOC Rhum	3 ZAP arrêtées	3
				4	prévues début 2007	Aucune info de la DDAF	

n°	département	nb		nb de projets en cours			nb ZAP
		16		**32**			**15**

Annexe 4 :
CARTE DES EPF

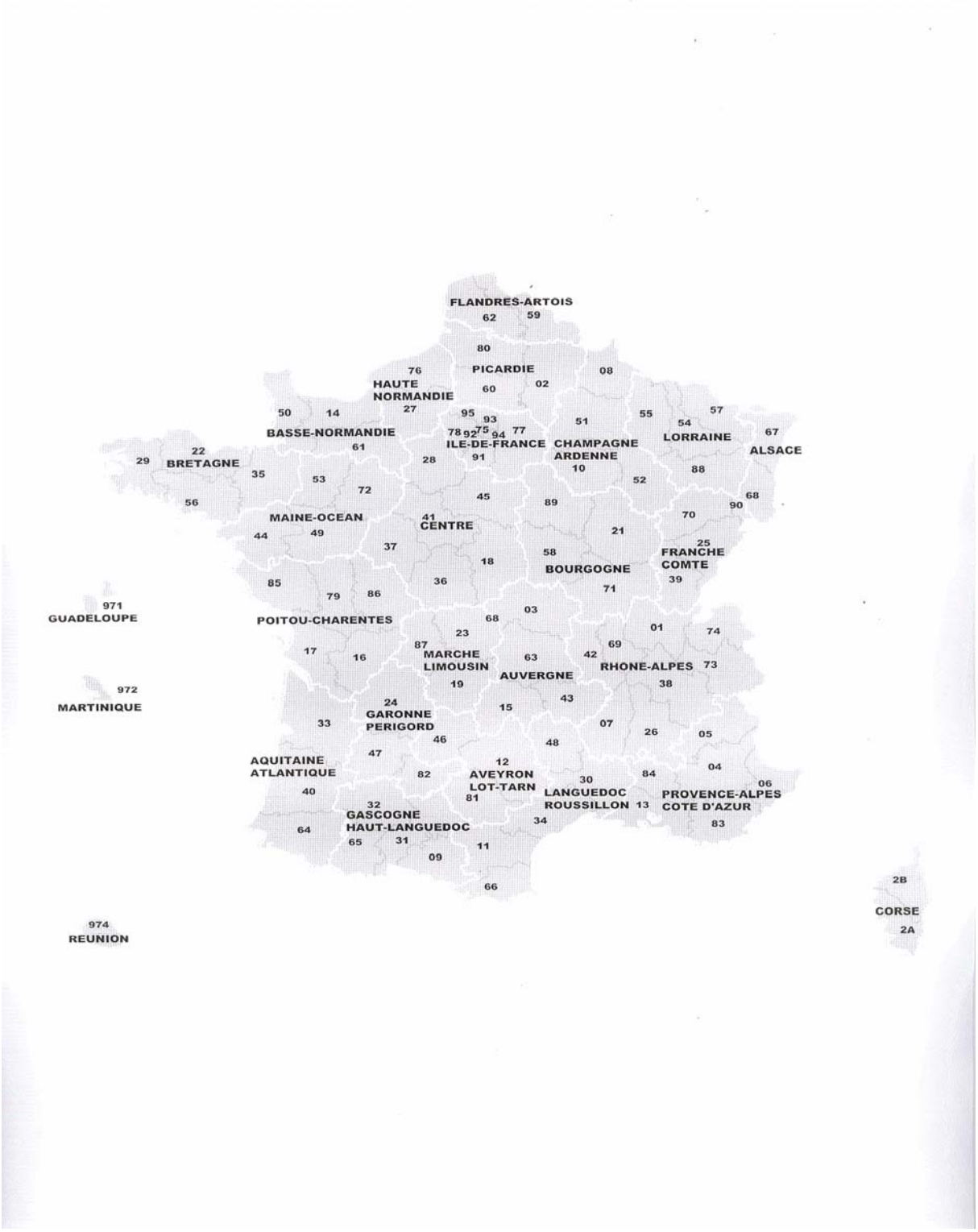


Annexe 5 :
LISTE DES EPF

Tableau établi à la date de mars 2008*

(extrait du n°132 de la revue "études foncières" de mars-avril 2008)

* depuis la publication du présent tableau, 2 nouveaux établissements ont été créés :
l'EPF-E Languedoc-Roussillon et l'EPF-E Poitou-Charentes

Liste EPF	Statut local ou national	Nombre de communes	Nombre d'habitants (en milliers)	Date de création juridique	TSE totale en 2007 (en milliers d'€)	TSE habitants en 2007	Coût en 2007 des acquisitions (en milliers d'€)	Montant 2007 des cessions (en milliers d'€)	Stock terrain fin 2007 en valeur (en milliers d'€)	Stock terrain fin 2007 en surface (en hectares)	Nombre d'agents salariés
EPF Lorraine	National	2.337	2. 300	7 mars 1973	11. 400	4,95 €	19.000	10.700	133	4.700 ha	75
EPF Nord - Pas de Calais	National	1.547	3. 900	19 décembre 1990	32.000	8 €	24.100	22.800	82.000	2.115 ha	43
EPF SMAF (Puy de Dôme)	Local	432	600	28 décembre 1992	2. 241	3,7 €	25.100	13.900	78.100	880 ha	19
EPF Ouest Rhône-Alpes	National	762	1.500	14 octobre 1998	4. 570	5,2 €	22.600	13.100	48.560	75,45 ha	31
EPF PACA	National	963	4.800	20 décembre 2001	34. 400	8,2 €	43.600	160	85.350	NC	41
EPF de la Réunion	Local	4	600	16 septembre 2002	3. 370	5,7 €	9.400	860	19.800	147 ha	10
EPF de la Région grenobloise	Local	28	398	31 octobre 2002	6. 300	15,94 €	20. 140	10.330	45.330	39 ha	4
EPF des Collectivités de Côte d'or	Local	22	250	18 juillet 2003	1.700	,6,80 €	2.000	505	NC	16 ha	NC
EPF de la Haute Savoie	Local	155	314	23 décembre 2003	2.800	9 €	9.700	1.700	19.300	ND	2
EPF Normandie	National	3.234	3.200	28 octobre 2004	4. 500	1,38 €	50.700	50.700	158.000	3.087 ha	56
EPF des Landes	Local	122	230	24 novembre 2005	ND	ND	13.000	100	NC	NC	NC
EPF de Savoie	Local	38	130	14 décembre 2005	1. 320	10,18 €	2.85				
EPF du Pays Basque	Local		386	12 décembre 2005	1.000	4,5 €	4.000	0	4.000	40 ha	1
EPFL du Grand Toulouse	Local	25	661	24 août 2006	ND	ND	240	0	240	0,112 ha	1
EPF des Yvelines	National	268	1.400	13 septembre 2006	13.900	10 €	11.150	NC	11.150	38 ha	18
EPF des Hauts-de-Seine	National	38	1.520	13 septembre 2006	10.000	6,5 €	NC	NC	NC	NC	8
EPF Ile-de-France	National	800	7.240	13 septembre 2006	72.400	10 €	24.000	0	24.000	20 ha	22
EPF Val d'Oise	National	185	1.202	13 septembre 2006	11.200	10 €	0	0	0	0	1
EPF Perpignan Mediterranée	Local	24	203	18 octobre 2006	ND	ND	2.400	0	4.000	40 ha	1
EPF de l'Ain	Local	201	371,66	18 décembre 2006	1.360	4 €	1.298	0	1.298	1,5 ha	1
EPF du Doubs	Local	176	330	18 janvier 2007	ND	ND	753	0	100	2 ha	0
EPF de l'Oise	Local	386	21 mai 2007	ND	ND	3.650	0	3.340	25 ha	0	
EPF Vendée	Etat	282	539	5 décembre 2007	ND	ND	0	0	0	0	NC

Annexe 6 :
CARTE DES SAFER