



Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

établi par

Catherine de MENTHIERE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Hélène de COMARMOND

Inspectrice générale de l'agriculture

Yves GRANGER

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	6
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	7
LISTE DES RECOMMANDATIONS D'ORDRE LÉGISLATIF OU RÉGLEMENTAIRE.....	8
PRÉAMBULE.....	9
INTRODUCTION.....	10
1. DÉTERMINANTS DE LA CONSOMMATION ET MÉTHODES DE MESURE.....	11
1.1. Une consommation « facile » des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	11
1.1.1. Des espaces apparaissant « abondants ».....	11
1.1.2. Des espaces jugés « bon marché » mais avec de fortes variations.....	12
1.1.3. Des besoins en logement considérés prioritaires.....	12
1.1.4. Des réseaux de transport « d'intérêt national ».....	14
1.1.5. Des équipements logistiques consommateurs d'espaces.....	14
1.1.6. La vente du foncier comme source de revenus.....	15
1.1.7. Une planification de l'occupation de l'espace à une échelle restreinte.....	15
1.2. Des espaces aux intérêts multiples mal connus.....	15
1.3. Une prise en considération récente du législateur.....	16
1.4. Mesure de l'évolution des espaces.....	18
1.4.1. Des bases de données éparses.....	18
1.4.2. Une estimation nationale imprécise.....	19
1.4.3. Des approches locales variées.....	20
1.4.4. Une caractérisation des friches peu développée.....	23
1.4.5. Des observatoires national et régionaux non reconnus.....	24
1.5. Recommandations relatives au pilotage et à l'observation.....	27
2. DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME FACE À L'ENJEU DE LA CONSOMMATION DES ESPACES	27
2.1. Organisation de l'Etat.....	28
2.1.1. Une politique éminemment interministérielle à renforcer.....	28
2.1.2. Des DDT très impliquées.....	28
2.1.3. Une animation nationale DGPE/ DGALN.....	29
2.1.4. Un appui des DRAAF/DREAL à mieux organiser.....	30
2.2. Cohérence du code de l'urbanisme et du code rural.....	30
2.3. Documents de planification et d'urbanisme.....	31
2.3.1. Évolution des documents d'urbanisme dans un contexte institutionnel mouvant.....	32
2.3.2. Une approche régionale en construction.....	32
2.3.3. Un projet agricole et forestier de territoire à formaliser.....	34
2.4. Approches innovantes.....	38
2.4.1. Inverser le principe d'autorisation de construire.....	38

2.4.2. Développer de nouvelles formes urbaines.....	41
2.5. Recommandations relatives à la gouvernance des services de l'Etat et sa traduction dans les documents d'urbanisme.....	42
3. AUTRES OUTILS DE PROTECTION.....	43
3.1. Zone agricole protégée et Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains.....	43
3.1.1. Etat des lieux.....	43
3.1.2. Bilan des ZAP 20 ans après, des PAEN 12 ans après.....	45
3.2. Compensation collective agricole.....	48
3.2.1. Modalités de mise en œuvre.....	49
3.2.2. Cohérence entre les compensations environnementales, forestières et collectives agricoles.....	49
3.3. Réduction substantielle des surfaces classées en AOP.....	50
3.3.1. Une notion récente à préciser.....	50
3.4. Les outils fiscaux.....	51
3.4.1. Recommandations de la Cour des comptes.....	51
3.4.2. Propositions du Comité pour la fiscalité écologique.....	52
3.4.3. Réflexions conduites dans les départements.....	52
3.4.4. Réflexions conduites par les organisations professionnelles.....	53
3.5. Recommandations relatives aux autres outils de protection.....	54
3.5.1. Recommandations relatives aux ZAP et PAEN.....	54
3.5.2. Recommandations relatives à la CCA.....	54
3.5.3. Recommandations relatives aux aires de production sous appellation.....	55
3.5.4. Recommandations relatives aux outils fiscaux.....	55
4. LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS AGRICOLES ET FORESTIERS (CDPENAF).....	55
4.1. Composition.....	56
4.1.1. Participation du conseil régional.....	56
4.1.2. Participation d'autres membres et experts.....	56
4.2. Présidence et secrétariat.....	57
4.2.1. Présidence.....	57
4.2.2. Organisation des séances et analyse des dossiers.....	57
4.2.3. Animation régionale des CDPENAF.....	58
4.3. Compétences et positionnement de la CDPENAF.....	58
4.3.1. Examen des PLU(i).....	58
4.3.2. Auto-saisine au stade du PADD.....	59
4.3.3. Infrastructures, grands projets.....	59
4.3.4. Avis conformes.....	59
4.3.5. Suivi des avis rendus et des documents d'urbanisme.....	60
4.4. Fonctionnement de la CDPENAF.....	60

4.4.1. Règlement intérieur.....	60
4.4.2. Implication des élus.....	61
4.4.3. Doctrines.....	61
4.4.4. Articulation avec la CDNPS.....	61
4.4.5. Délais pour rendre les avis.....	62
4.4.6. Examen des autorisations de construire.....	62
4.4.7. Bilan annuel et formation/acculturation des membres.....	62
4.5. Recommandations relatives à la CDPENAF.....	62
5. SENSIBILISATION SUR LES ENJEUX DES ESPACES À PRÉSERVER.....	64
5.1. Communiquer sur une approche territoriale intégrant l'entrée Alimentation.....	64
5.2. Former au principe Eviter/Réduire/Compenser.....	65
5.3. Mobiliser des méthodes novatrices.....	66
5.4. Recommandations relatives à la sensibilisation aux enjeux.....	67
6. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS AU REGARD DU PRINCIPE « ERC ».....	67
CONCLUSION.....	70
ANNEXES.....	72
Annexe 1 : Lettre de mission.....	73
Annexe 2 : Note de cadrage.....	76
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....	80
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés.....	87
Annexe 5 : Bibliographie.....	91
Annexe 6 : Bases de données utilisées dans la mesure des espaces.....	92
Annexe 7 : Evolution des espaces naturels, agricoles et forestiers en valeur.....	96
Annexe 8 : Dispositif Geosud.....	98
Annexe 9 : Idées forces Mayenne / Pays de La Loire.....	100
Annexe 10 : Idées forces Rhône / Haute-Savoie/ Auvergne Rhône-Alpes.....	101
Annexe 11 : Idées forces Seine et Marne / Île de France.....	106
Annexe 12 : Idées forces Yonne / Bourgogne Franche-Comté.....	109
Annexe 13 : Idées Forces Charente/ Nouvelle Aquitaine.....	111
Annexe 14 : Idées forces Hérault / Occitanie.....	113
Annexe 15 : Idées forces Var/ SCoT Provence verte.....	116
Annexe 16 : Idées forces Corrèze.....	117
Annexe 17 : Idées forces La Réunion.....	119
Annexe 18 : Idées forces Guyane.....	121
Annexe 19 : Examen des PLU et PLU(i).....	122
Annexe 20 : Dire de l'État / SRADDET.....	123
Annexe 21 : Notice pour la CDPENAF Hérault.....	128
Annexe 22 : Tableau des méthodes employées dans des publications grand public.....	134

RÉSUMÉ

L'évaluation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers a conduit la mission à s'intéresser aux dispositifs spécifiques de préservation mais également à considérer les modes d'élaboration des documents d'urbanisme ainsi que les outils d'observation de l'évolution des espaces. L'analyse s'est faite sur la base des pratiques exercées dans une dizaine de départements (métropole et Outre-mer) et a été enrichie d'entretiens avec différents interlocuteurs au niveau national.

Si globalement l'installation des CDPENAF a instauré une prise de conscience de ses membres et un dialogue, la gestion économe des espaces instaurée par la loi n'apparaît pas encore prégnante chez tous les élus.

Des pistes d'amélioration sont possibles à trois niveaux.

- Pour éviter tout d'abord la consommation, une communication large, la formalisation d'un projet de territoire tant agricole que forestier ainsi qu'un suivi régulier du changement d'affectation des espaces sont primordiaux ; la transformation de l'observatoire en conférence des espaces naturels, agricoles et forestiers pour orienter les politiques publiques.
- Pour réduire la consommation, des adaptations législatives pour mettre les textes en cohérence, le renforcement des missions et l'amélioration du fonctionnement des CDPENAF, le recours à des outils fiscaux, l'organisation d'approches intersectorielles et d'une gouvernance interministérielle sont à rechercher.
- S'il y a lieu de compenser, un cadre général doit être construit et une mise en cohérence des dispositifs concernant respectivement l'environnement, l'agriculture et la forêt.

Mots clés : planification, activité agricole, forêt, plan d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale, base de données

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- R1. Instaurer la « conférence des espaces naturels, agricoles et forestiers », avec des missions de réflexion, d'orientation, de connaissance, de communication, à la place de l'OENAF et généraliser le recours aux images satellitaires pour obtenir une référence nationale de l'état des ENAF.....
[Voir mesures opérationnelles](#)27
- R2. Favoriser le pilotage interministériel et affirmer la gestion économe dans les documents d'urbanisme :.....
- Expliciter un projet agricole et forestier de territoire, au sein des documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i)) et leur fixer des objectifs plus prescriptifs sur la consommation des ENAF.....
- Renforcer l'implication du ministère en charge de l'agriculture et de la forêt sur la préservation des espaces, au niveau des services déconcentrés et centraux, tout en réaffirmant la nécessité d'un pilotage interministériel.....
[Voir mesures opérationnelles](#)42
- R3. Mieux valoriser les autres outils de protection :.....
- Intégrer pleinement les ZAP et PAEN dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLU(i)), permettre leur portage par des établissements publics au sens L 143-16, y associer un droit d'expropriation, expertiser l'opportunité de les fusionner ;.....
- Articuler sur le territoire les compensations collectives agricoles (CCA), environnementales et forestières, et préciser leur cadres réglementaires et financiers afin d'éviter l'instrumentalisation des CCA) ;.....
- Rendre plus explicite les dispositions relatives aux produits sous signe d'origine.....
- Conserver la seule taxe «1529 nonies CGI» sur les plus-values foncières, en l'adaptant et en dédiant le produit aux SAFER pour leurs interventions foncières
[Voir mesures opérationnelles](#) 54
- R4. A propos des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers , rétablir l'examen de tous les plans locaux d'urbanisme, développer l'expertise sur les espaces naturels et sur les espaces forestiers, harmoniser les pratiques entre CDPENAFs.....
[Voir mesures opérationnelles](#) 63
- R5. Mieux sensibiliser aux enjeux des ENAF :.....
- Inscrire explicitement les espaces agricoles et forestiers dans la séquence « Éviter/Réduire/Compenser » mentionnée dans le code l'environnement ;.....
- Orchestrer des mesures de sensibilisation et de vulgarisation sur la base d'argumentaires et en informant sur les nouvelles formes urbaines.....
[Voir mesures opérationnelles](#) 67

LISTE DES RECOMMANDATIONS D'ORDRE LÉGISLATIF OU RÉGLEMENTAIRE

➤ [Relatives au pilotage des politiques](#)

- Substituer l'OENAF par la conférence des espaces naturels, agricoles et forestiers (missions de réflexion, d'orientation, de communication).

➤ [Relatives aux documents d'urbanisme](#)

- Revisiter les codes concernant l'urbanisme, le rural, l'environnement et les collectivités pour s'assurer de la cohérence des dispositions s'agissant de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- Doter les documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i)) d'un projet agricole et forestier de territoire, incluant les éventuels projets de ZAP et PAEN.

- Développer des SCoT plus prescriptifs sur les espaces consommables

- Fixer un délai maximal de mise en conformité des PLU(i) sous SCoT

➤ [Relatives aux ZAP et PAEN](#)

- Prévoir dans les projets de territoire des SCoT et PLU(i) la réalisation de ZAP ou de PAEN ;

- Permettre aux établissements publics au sens de l'article L 143-16 du code urbanisme de porter une ZAP.

- Soumettre les projets de ZAP/PAEN à l'avis de la CDPENAF.

➤ [Relatives à la compensation collective agricole](#)

- Articuler les différentes compensations collective agricole, environnementale, forestière.

- Préciser le cadre réglementaire et financier pour mettre en œuvre la CCA afin d'éviter l'instrumentalisation de la démarche et d'introduire une cohérence nationale ;

➤ [Relatives aux aires de production sous appellation](#)

- Mentionner explicitement dans la loi que l'atteinte substantielle concerne les AOP, AOC et IGP.

➤ [Relatives aux outils fiscaux](#)

- En ce qui concerne la taxation des plus-values foncières, conserver la seule taxe «1529 nonies CGI», modifier ses taux et supprimer l'abattement de 15000€, conformément à la proposition de la Cour des comptes.

- Dédier le produit de la taxe «1529 nonies CGI» aux SAFER pour leurs interventions foncières.

➤ [Relatives à la CDPENAF](#)

- Rendre le conseil régional membre de la CDPENAF.

- Rétablir l'examen par la CDPENAF de tous les PLU(i)

- Soumettre les projets de ZAE, ZAD , ZAC à l'avis de la CDPENAF

- Elargir l'avis conforme des CDPENAF aux déclarations de projet.

- Porter à 5 mois le délai d'examen pour les PLUi.

➤ [Relatives à l'information](#)

- Inscrire les espaces agricoles et forestiers dans la séquence « Éviter/Réduire/Compenser » codifiée L 110-1 du code de l'environnement

PRÉAMBULE

La mission a rencontré le cabinet du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation ainsi que les services (DGPE, secrétariat général), la direction de l'habitat de l'urbanisme et du paysage (DHUP) relevant des ministères de la cohésion des territoires et de la transition écologique et solidaire, puis les principaux interlocuteurs nationaux (Régions de France, INAO, OENAF, IRSTEA, CEREMA, APCA, syndicats agricoles).

Elle s'est déplacée dans sept régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Ile-de-France, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire, Provence Alpes Côte d'Azur) et dans neuf départements de Métropole (Charente, Corrèze, Hérault, Mayenne, Rhône, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Var, Yonne); elle a saisi l'opportunité d'autres missions pour rencontrer les acteurs en Guyane et à la Réunion.

Lors de chacun de ses déplacements, la mission a rencontré les représentants de la DRAAF, le plus souvent en présence d'agents de la DREAL, des élus et services du conseil régional, les agents de la DDT, et les membres de la commission départementale des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF), dans le cadre d'un entretien collectif tenu lors d'une de ses séances.

Elle a pris connaissance des résultats de l'enquête diligentée en 2016 par le bureau foncier de la DGPE auprès de l'ensemble des DDT et de celle adressée par la mission CGEDD auprès des mêmes DDT et DREAL. En complément, elle a adressé un questionnaire aux DRAAF de Métropole ainsi qu'aux DAAF d'Outre Mer.

La mission a pris connaissance de l'expertise scientifique collective (ESCo) «Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols: déterminants, impacts et leviers d'action», demandée par les ministères en charge de l'environnement, de l'agriculture, l'ADEME; celle-ci a mobilisé 55 experts d'organismes divers dont IFFSTAR, INRA, CNRS, IRSTEA, universitaires... Ce travail considérable a établi un état des connaissances scientifiques disponibles dont la mission se fait l'écho, à plusieurs reprises dans le rapport.

La mission a participé au séminaire annuel des correspondants fonciers des DRAAF et DDT, organisé par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), ainsi qu'au séminaire «réinterroger les modes d'urbanisation pour préserver les terres agricoles et le paysage?», organisée par la direction de l'habitat de l'urbanisme et du paysage (DHUP).

Elle fait ressortir des recommandations fondamentales et des mesures opérationnelles, reprises dans la partie 6, afin de répondre aux différentes sollicitations, de l'amélioration pratique du fonctionnement courant à l'opportunité de mesures législatives ou réglementaires.

INTRODUCTION

La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers donne lieu à une prise de conscience progressive qui a été réaffirmée par voie législative depuis moins de dix ans.

La mission s'est attachée à observer si cette préoccupation est réellement prise en compte dans les décisions des collectivités conformément à leurs responsabilités fixées par le code de l'urbanisme (cf. extraits des articles L 101-1 et 101-2 ci-dessous) :

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation.

Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. ...

Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;

*b) Le renouvellement urbain, **le développement urbain maîtrisé**, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;*

*c) **Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;***

d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;

e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

*3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, **d'activités économiques**, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;*

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

*7° **La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement**, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et **la production énergétique à partir de sources renouvelables.***

1. DÉTERMINANTS DE LA CONSOMMATION ET MÉTHODES DE MESURE

La réflexion de la mission touche essentiellement à l'occupation des espaces et donc assez logiquement à l'affectation ou à l'usage des sols sous-jacents.

C'est pourquoi en terme statistique, le présent rapport considère les quatre grands types d'espaces en fonction de l'usage des sols : les usages agricoles, les usages forestiers, les usages considérés comme « naturels » (zones humides, friches..), les usages conduisant à l'artificialisation des sols.

Les espaces artificialisés résultent des activités humaines et comprennent les espaces construits (logements, bâtiments industriels, bâtiments commerciaux ou de service ..) ou non construits (carrières, mines, décharge, zones de stockage, espaces verts, équipements sportifs, infrastructures routières, ferroviaires...).

Il apparaît que la notion d'artificialisation des espaces est davantage mise en avant dans les débats publics et les politiques que celle de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Il convient donc de faire prendre conscience des enjeux de cette préservation après avoir analysé les déterminants de sa consommation.

1.1. Une consommation « facile » des espaces naturels, agricoles et forestiers

La mission a souhaité rappeler les diverses motivations qui conduisent la majorité des décideurs à considérer les espaces naturels, agricoles et forestiers comme des « consommables ».

1.1.1. Des espaces apparaissant « abondants »

Les méthodes de mesure permettant d'appréhender l'artificialisation des sols sont diverses et aucune ne vise directement cet objectif unique. C'est pourquoi il est difficile de mesurer le phénomène et nous y reviendrons au paragraphe 1.4.

Malgré leurs profondes différences d'approches, les sources Teruti-Lucas et Corine Land Cover permettent de cerner la question à partir d'une analyse de la répartition de l'ensemble du territoire entre les différents usages des sols. Les fichiers issus du cadastre ne permettent pas de couvrir le territoire dans sa totalité (absence des surfaces du domaine public, des infrastructures...)

Selon Teruti-Lucas les espaces artificialisés occuperaient 5 millions d'hectares en 2012, soit 9,1 % du territoire métropolitain. Cette même année, les superficies agricoles occupaient 28,2 millions d'hectares, soit 51% du territoire, tandis que les espaces naturels et forestiers s'étendaient sur 21,7 millions d'hectares et 40 % du territoire.

La base de données Corine Land Cover (CLC) offre la possibilité de comparer les territoires européens selon leur degré d'artificialisation. D'après cette source, les espaces artificialisés couvraient 3 millions d'hectares, soit 5,5 % du territoire français métropolitain en 2012. Les sols

agricoles représentant 32,6 millions d'hectares, soit 59,5 % du territoire et les sols forestiers et naturels 19,2 millions d'hectares, soit 35 % du territoire.

Le taux d'artificialisation est en moyenne de 4,4 % pour le territoire de l'Union Européenne. Il est le plus élevé dans l'île de Malte, atteignant 25 %, également à un niveau important en Belgique (20 %) ainsi qu'aux Pays-Bas (15 %). Il est en revanche inférieur à 2 % en Suède, en Finlande et en Lettonie.

Ces deux sources fournissent des informations chiffrées assez sensiblement différentes, les espaces artificialisés couvriraient de 5,5 % à 9,1 % du territoire métropolitain, soit respectivement 3 ou 5 départements français de taille moyenne (600 000 ha pris comme superficie de référence). L'imperméabilisation représente les 2/3 de l'artificialisation.

Ces chiffres peuvent donc laisser penser à la grande majorité des citoyens (urbains pour 95 % de la population française), que globalement les marges de manœuvre demeurent confortables et que la consommation d'espaces agricoles n'est pas un problème.

Par contre, lorsque la population a conscience des limites de son territoire, comme sur une île, la préservation des espaces agricoles notamment devient prégnante, pour une question d'alimentation de la population.

1.1.2. Des espaces jugés « bon marché » mais avec de fortes variations

Selon les comptes de patrimoine de l'économie nationale de l'INSEE, les terrains cultivés représentent une valeur de 481,5 milliards d'euros en 2015 alors que la valeur des terres supportant des bâtiments est presque 10 fois supérieure (4 782,5 milliards d'euros). Sachant que les terres agricoles représentent environ 28 milliards d'hectares et les terres bâties 5 millions (Teruti-Lucas), le différentiel à l'unité de surface est 55 fois supérieur pour le bâti (1,72 €/m² contre 95,5 €/m²).

De forts différentiels selon le territoire existent toutefois. Ainsi le prix de la valeur agricole libre varie entre 0,14 €/m² dans le Haut Jura à 140 €/m² pour une vigne en appellation d'origine contrôlée Premier cru en Bourgogne (prix des terres, SSP-SAFER). Néanmoins, dès lors que les terrains deviennent constructibles, le prix d'un terrain pour y construire une maison individuelle se situe entre 19 €/m² dans le Limousin et 200 €/m² en Île-de-France (enquête sur le prix des terrains à bâtir-SOeS).

1.1.3. Des besoins en logement considérés prioritaires

Les élus sont très sensibles aux attentes de leurs concitoyens en matière de logements, pour plusieurs raisons :

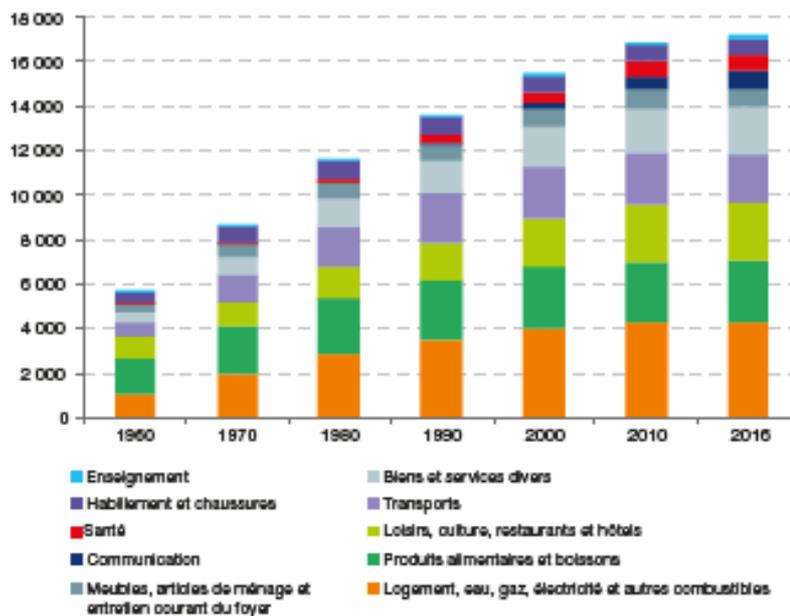
1. une croissance démographique: la population de la France métropolitaine devrait passer, selon les projections de l'Insee, de 64,5 millions en 2015 à quelque 73,6 millions en 2060,

soit une augmentation d'environ 9 millions d'habitants (+ 14 %) ;

2. la diminution de la taille des ménages résultant de la décohabitation des générations, l'allongement de la durée de vie, l'évolution des structures familiales, qui se traduisent mécaniquement par une augmentation de la demande de logement ;
3. le respect des objectifs de production de logements sociaux imposés par la loi SRU ;
4. la préférence qu'expriment les ménages pour l'habitat individuel (58 % des français habitent des maisons individuelles¹), ce qui accroît la demande en sols artificialisés tant pour le bâti que pour les jardins attenants ;
5. la mise en conformité de l'habitat aux nombreuses règles (isolation thermique par exemple) qui favorise les logements neufs.

Ce phénomène est d'autant plus sensible quand on rappelle le poids des différents postes de dépenses. Le graphe ci-dessous montre que la dépense de consommation finale des ménages augmente régulièrement depuis 50 ans et qu'elle a triplé en volume depuis 1960. En 2016, le logement (loyer, consommation d'énergie inclus) constitue le premier poste (de l'ordre de 25%) de dépenses des ménages français suivi de l'alimentation dont la part a nettement diminué sur la période observée (28 % en 1960 contre 16 % en 2016) puis des dépenses consacrées aux loisirs et de celles dédiées au transport.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE CONSOMMATION DES MÉNAGES,
PAR FONCTION**
En euros par habitant



Note : dépenses de consommation effective des ménages par fonction, en volume aux prix de l'année précédente chaînés.

Champ : France entière, DOM inclus.

Source : Insee (comptes nationaux, estimations de population). Traitements : SDES

1 Selon une enquête, 87 % des Français souhaitent un habitat individuel (56 % une maison individuelle isolée, 20 % une maison individuelle en ensemble pavillonnaire, et 11 % un petit habitat individuel en ville. Un déménagement est motivé par l'accès à un jardin (23 %), une pièce en plus (22 %) ou une vue agréable et dégagée (19 %). Les aménités vertes et paysagères, plutôt associées à l'environnement périurbain, sont nettement plébiscitées. 82 % des Français voudraient des espaces verts à moins d'un km du domicile.

Le processus de localisation résidentielle résulte donc d'un arbitrage entre les coûts liés au logement et les coûts de transport supporté par les ménages qui cherchent à se localiser autour d'un bassin d'emploi. La préoccupation de l'alimentation devient secondaire comme nous l'avons mentionné.

1.1.4. Des réseaux de transport « d'intérêt national »

L'artificialisation des sols est souvent abordée du point de vue des villes. Or, les réseaux de transport jouent un rôle non négligeable dans ce processus.

Ces effets sont tout d'abord directs car les infrastructures de transport représentent une emprise au sol omniprésente sur le territoire national. La France métropolitaine (Corse exclue) bénéficie du réseau routier le plus important d'Europe en cumulant 1 073 milliers de kilomètres (contre 644 l'Allemagne qui occupe la seconde place) (SoeS 2016).

Les réseaux jouent également un effet indirect en contribuant à la création de zones d'activité et en accompagnant le phénomène d'expansion urbaine. Il est à noter que la juxtaposition de voies ferrées, routières... crée des interstices d'où l'agriculture se trouve rapidement exclue en raison des contraintes générées notamment l'accessibilité.

On peut s'interroger sur la façon dont l'artificialisation est appréhendée dans les projets d'infrastructures de transport et comment sont envisagés les impacts sur l'évolution de l'occupation des sols. Cet aspect est rarement abordé dans les études alors que la relation d'interdépendance entre réseaux et territoires fait l'objet d'une abondante littérature (source ESCo).

Dans de nombreux départements sans grandes villes la surface de la tache urbaine et celle des réseaux est du même ordre grandeur.

D'après le service d'observation et des statistiques du ministère de l'écologie, l'emprise au sol des réseaux ferrés et routiers représentait en 2012 (dernière date connue) près de 2,1 millions ha, soit 3,8 % du territoire métropolitain.

1.1.5. Des équipements logistiques consommateurs d'espaces

Si, traditionnellement, les entrepôts se trouvaient aux franges de l'agglomération dense, voire en leur cœur lorsqu'ils étaient liés aux réseaux ferroviaires (jusqu'aux années 1970-1980), ils se sont déplacés en zones suburbaines et périurbaines et rapprochés des réseaux et nœuds autoroutiers et des grands hubs intermodaux.

Ces localisations offrent du foncier ou des locations immobilières à bas prix, d'autant plus nécessaires que la tendance est aux bâtiments de très grande surface. Une localisation périphérique offre d'avantage d'opportunités de parcelles grandes et plates, l'horizontalité étant devenue aujourd'hui un atout très important pour la construction des entrepôts, en raison notamment des contraintes des automatismes de stockage et de retrait.

Un indicateur d'étalement a été calculé, celui de la distance moyenne des entrepôts à leur barycentre. Cette distance moyenne a augmenté de 10 km à Paris (de 6 à 16 km, sur 36 ans).

L'Atlas des entrepôts et des aires logistiques (édition 2015) retient le chiffre de 7 700 ha pour la France entière et 1 250 ha pour l'Île-de-France.

1.1.6. La vente du foncier comme source de revenus

Lorsque les exploitants agricoles sont propriétaires du foncier, ils sont conduits à envisager une vente progressive des terrains qui constitue une source de revenus ponctuels ou qui leur assure un capital au moment de leur cessation d'activités ; ce phénomène se développe avec la diminution de l'installation des cadres familiaux.

1.1.7. Une planification de l'occupation de l'espace à une échelle restreinte

Le développement de l'habitat et des zones d'activités restent pour un certain nombre d'élus rencontrés un indicateur de dynamisme, pour leur territoire en zone rurale. Il s'agit de constituer des lotissements pour attirer les populations et donc des jeunes qui rempliront les classes et permettront le maintien des écoles. Les zones d'activité commerciale de grande taille fleurissent également afin d'attirer les habitants lors de leurs déplacements quotidiens entre résidence et lieu de travail. De grands terrains viabilisés sont mis à disposition des entreprises artisanales, de services ou industriels à coût avantageux.

Autant de raisons, politiquement correctes, pour consommer des espaces, agricoles, naturels et forestiers dont la valeur des sols est faible au regard des zones constructibles et dont les activités sont à peine reconnues comme activité économique. En cas de repli de l'agriculture, l'artificialisation de terrains devenus friches est même ressentie d'intérêt général par certains élus préoccupés par les départs de feu en temps de sécheresse (cf. Var).

C'est pourquoi la question de l'échelle à laquelle se planifie l'organisation de l'espace se pose. L'échelle communale présente l'inconvénient d'un manque d'approche globale et génère des projets concurrents d'une commune à l'autre, favorisant la création de friches commerciale ou industrielle. La mission rappelle que le législateur souhaite que la planification soit menée au moins à l'échelle intercommunale.

1.2. Des espaces aux intérêts multiples mal connus

Il est important de rappeler en préambule que les choix opérés modifiant l'affectation des espaces naturels, agricoles et forestiers ne peuvent plus être remis en cause par les générations suivantes ; un nouveau changement d'usage ne se ferait qu'au prix de réhabilitations compliquées et très coûteuses. L'artificialisation des sols a ainsi de nombreuses conséquences négatives.

L'artificialisation des sols induit le plus souvent une imperméabilisation des sols qui perturbent le fonctionnement du cycle de l'eau. L'eau qui ne peut plus s'infiltrer ou être retenue par les sols, s'écoule sans régulation et cause des inondations, favorise l'érosion des sols; ce phénomène requiert des aménagements coûteux (bassins de rétention, digues, réseau d'eaux pluviales..). Parallèlement l'eau n'a plus la possibilité d'être épurée grâce à la filtration par les sols ; la qualité de l'eau peut s'en trouver détériorée.

Les parcelles naturelles, agricoles et forestières ont un intérêt intrinsèque, que ce soit en termes de pérennisation de l'activité agricole et forestières et des aménités notamment environnementales potentiellement induites par exemple la biodiversité, la lutte contre le changement climatique, les paysages...

La diminution des terres agricoles limite NOTRe capacité à assurer une production alimentaire dans un contexte de doublement de la demande alimentaire mondiale à l'horizon 2050 par rapport à l'année 2000. En effet toute nourriture, d'origine végétale ou animale, à l'exception des produits de la mer, provient directement ou indirectement de la terre.

La terre sert de support également à bien d'autres produits indispensables aux hommes : des matériaux de construction (bois, paille..), de l'énergie (biomasse), des matières premières à usage industriel ou encore des vêtements (fibres textiles). Enfin les sols renferment de nombreuses molécules, produites notamment par les champignons, qui ont permis de mettre au point des médicaments (70 % des antibiotiques actuellement utilisés sont issus d'organismes du sol).

Les sols, ainsi que des plantes et des arbres ont un effet déterminant sur la composition de l'air et le climat ; par la photosynthèse, ils constituent de véritables puits à carbone. Accumuler du carbone, sous forme de matière organique contribue à diminuer la teneur en CO₂ de l'atmosphère. Les sols végétalisés jouent aussi un rôle de régulation de l'humidité atmosphérique et donc de la température, ce qui ne se produit plus dans les zones urbanisées.

La biodiversité de la faune et de la flore est mise à mal par les coupures générées par les infrastructures de transport et l'éparpillement de l'habitat.

Les activités agricoles et forestières contribuent également au développement de l'économie des territoires ruraux en générant des emplois directs (dans la production), indirects (dans les secteurs concernés par les consommations intermédiaires et à l'aval de l'activité), et induits (par la distribution de revenus dans les autres secteurs de l'économie du territoire).

Les espaces naturels, agricoles et forestiers occupent une place centrale dans l'attractivité des territoires car ils impactent le cadre de vie, les paysages, les activités de loisirs...

1.3. Une prise en considération récente du législateur

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, la relance de la production agricole était une priorité. Les SAFER créées 1960 et dotées du droit de préemption en 1962 devaient acheter les terres pour les rétrocéder dans le but d'améliorer les structures agricoles.

Pendant 40 ans, l'exode rural, l'industrialisation, l'urbanisation ont favorisé l'étalement urbain.

La création, par la **loi du 9 juillet 1999**, des « zones agricoles protégées » (ZAP) révèle une prise de conscience de la nécessité de préserver certains territoires de l'urbanisation. Instituées à la demande des communes par arrêté préfectoral, elles peuvent couvrir des zones dont la préservation présente un intérêt soit en raison de la qualité de leur production, soit du fait de leur localisation géographique. Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation qui pourrait en altérer durablement le potentiel est soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et, si celui-ci est défavorable, ne peut être autorisé que sur décision du préfet. (Thème traité Chapitre 3).

La loi n° 2000-1208 du **13 décembre 2000** relatif à la solidarité et au renouvellement urbain a ainsi demandé aux schémas de cohérence territoriale (SCoT), aux plans locaux d'urbanisme (PLU), et aux cartes communales d'assurer « l'équilibre entre le renouvellement 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 ». (Thème traité Chapitre 2).

Procédant du même esprit, la **loi du 23 février 2005** relative au développement des territoires ruraux a créé les « Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains » (PAEN), qui peuvent être mis en place par les conseils départementaux. Ils offrent aux terres agricoles une protection forte puisqu'ils ne peuvent être modifiés que par un décret interministériel. (Thème traité Chapitre 3).

Les lois, dites Grenelle I et Grenelle II, respectivement n°2009-967 du **3 août 2009** de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, ont renouvelé le principe de préservation des espaces agricoles, dans les documents d'urbanisme.

En particulier les SCoT et les PLU doivent présenter une analyse de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers, et fixer des objectifs de limitation de sa consommation. Ces lois ont créé la trame verte et bleue qui porte l'ambition d'enrayer le déclin de la biodiversité au travers de la préservation et de la restauration des continuités écologiques.

La loi n° 2010-874 du **27 juillet 2010** de modernisation de l'agriculture et de la pêche, mentionne dans l'exposé de ses motifs, la volonté de mettre en œuvre une véritable politique de préservation du foncier agricole en France, en se fixant comme objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020. Elle crée, à cette fin (article 50) les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) et l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA).

La loi n° 2014-1170 du **13 octobre 2014** d'avenir de l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) et la loi n° 2014-366 du **24 mars 2014** pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ont renforcé les dispositifs précédents.

La LAAF élargit le champ d'intervention des CDCEA aux espaces naturels et forestiers qui

deviennent commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). De la même façon, l'ONCEA devient observatoire des espaces, naturels, agricoles et forestiers (OENAF). Dans son contenu, la loi reconnaît l'existence d'observatoires régionaux et prévoit que l'observatoire national fournisse un appui aux collectivités territoriales et aux CDPENAF. Elle étend la capacité aux établissements publics et syndicats mixtes d'élaborer des PAEN (Thème traité Chapitre 4).

La loi ALUR prévoit dans le rapport de présentation des PLU, une analyse de la consommation d'espaces ainsi que des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis. Elle impose que des objectifs chiffrés de consommation économe d'espaces apparaissent dans les SCoT et adaptés par secteurs géographiques.

La loi n° 2015-991 du **7 août 2015** portant « nouvelle organisation territoriale de la République », également connue en tant que loi NOTRe, a instauré le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, dénommé SRADDET, document général de planification des territoires régionaux (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales). (Thème traité Chapitre 2).

Ces lois ont renforcé les exigences vis à vis de la planification et des règles d'urbanisme de sorte qu'elles deviennent de véritables outils de gouvernance et de développement des territoires en plaçant les collectivités au centre des dispositifs et en leur fixant pour objectif la gestion économe de l'espace.

1.4. Mesure de l'évolution des espaces

Au niveau national, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010 a fixé l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020 tandis que l'Union européenne vise la stabilité de la superficie artificialisée en 2050.

La mesure de la réalisation de ces objectifs supposerait la mise en place d'un dispositif de suivi statistique exhaustif et annuel de l'occupation des sols.

1.4.1. Des bases de données éparses

Les données mobilisées pour mesurer l'artificialisation du territoire varient selon l'échelle de mise en œuvre (nationale, régionale, locale), l'échelle de restitution (du niveau parcellaire à national) et les objectifs visés (suivi exclusif de l'artificialisation, carte d'occupation du sol, statistiques agrégées). Les principales sont répertoriés en Annexe 7 .

Les données peuvent provenir d'images aériennes et satellitaires de haute résolution. Leur interprétation fournit une analyse très précise sur l'occupation des sols jusqu'à des échelles très

finies. Elles sont à l'origine de la cartographie Corine Land Cover, programme de l'Agence européenne pour l'environnement, de l'Atlas urbain européen « Urban Atlas » ainsi que de différents fonds cartographiques développés par l'IGN, regroupés au sein du RGE (Référentiel à Grande Échelle).

Les données peuvent résulter d'enquêtes statistiques ciblées. Ainsi le ministère en charge de l'agriculture recherchera les surfaces agricoles au travers de l'enquête Teruti (Territoire Utilisation), ou encore l'évolution des moyens de production des exploitations agricoles au travers de l'enquête sur la structure des exploitations agricoles (ESEA) ; le dispositif de statistique agricole annuelle pourra fournir notamment la SAU des exploitations agricoles.

Dans le cadre des aides de la politique agricole commune (PAC), le ministère connaît la localisation des îlots déclarés chaque année par les agriculteurs, avec mention des cultures associées. Ce « registre parcellaire graphique » n'est cependant pas représentatif de l'ensemble des espaces agricoles.

Enfin d'autres fichiers collectés par divers organismes apportent des données fragmentées touchant plus ou moins à l'occupation de l'espace. Ce sont les fichiers fonciers et les données issues de la taxe foncière sur les propriétés non bâties du ministère des finances, les données du marché foncier des SAFER, les données relatives à l'enregistrement des exploitants agricoles par la Mutualité sociale agricole ou les chambres d'agriculture.

Comme cela a été mentionné, la finalité première de ces bases de données est rarement l'observation du phénomène de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

1.4.2. Une estimation nationale imprécise

Néanmoins, quelque soit la source de données utilisée ; le repli des espaces agricoles est avéré.

Un essai de comparaison est fait sur la base de la moyenne annuelle (différentiel entre les 2 années d'observation divisé par le nombre des années), compte tenu des périodicités des observations variées :

- Les données fiscales font ressortir une consommation de «terres agricoles», pour l'ensemble du territoire y compris les DOM, de 245 000 ha entre 2006 et 2016, soit en moyenne **24 500 ha/an** ;
- Selon les données européennes de Corine Land Cover, ce recul a été en France métropolitaine de 200 000 ha (soit 28 000ha/an en moyenne) entre 2000 et 2006, et de 100 000 ha (soit environ **16 000 ha/an**) entre 2006 et 2012 ;
- D'après l'enquête Teruti-Lucas, les sols cultivés ou toujours en herbe, ont diminué de 500 000 hectares entre 2006-2014, soit une moyenne de l'ordre de **61 200 ha/an**;
- L'enquête sur la structure des exploitations agricoles montre une consommation de 900 000 ha, avec une moyenne de **89 300 ha/an** sur la période 2000-2010 en France métropolitaine.

Il a été constaté une relative diminution de la consommation (Cf. Annexe 8). La crise économique dont les effets ont été particulièrement forts sur le secteur de la construction, semble constituer la cause majeure de ce ralentissement.

Cette tendance n'aura toutefois été que de courte durée car on constate une nouvelle accélération des pertes de surfaces agricoles entre 2012 et 2014, en majeure partie au profit des espaces naturels (« jardins d'agrément », espaces de loisirs dont centres équestres). Ce type d'espaces (tous les espaces verts autour des bâtis) représentent 41 % des nouvelles affectations, à comparer aux routes (24 % des nouvelles affectations) et des maisons (14 % des nouvelles affectations).

Ce transfert n'apparaît pas via les fichiers fonciers qui ne distinguent pas finement les catégories d'espaces.

Parallèlement, les zones industrielles et commerciales, qui représentent 12 % des espaces artificialisés, n'ont cessé de s'étendre sur tout le territoire national (+7,2 % entre 2000 et 2006), et de consommer les espaces dans les banlieues et dans les zones périurbaines plutôt que dans le centre des agglomérations.

Enfin, s'ajoute la déprise agricole qui à deux situations bien différentes mais qui s'avère difficile à quantifier par manque d'instruments statistiques adaptés. En zone périurbaine, elle correspond à la volonté d'un propriétaire de ne pas relouer son terrain dans l'attente du classement de celui-ci en zone constructible afin de réaliser une plus-value qui peut s'avérer considérable. En zone rurale, elle se développe dans des endroits peu peuplés et peu fertiles, faute de repreneurs suite à un départ en retraite ou à cause d'une insuffisance de rentabilité des terres considérées.

Il existe de forts contrastes entre départements. Les pertes sont plus importantes dans les régions littorales et du Sud. La pression Outre Mer est importante et tout particulièrement sur les espaces naturels.

1.4.3. Des approches locales variées

Des méthodes de calcul sont développées soit par les DDT, les DRAAF ou les DREAL, les SAFER au niveau départemental ou encore par des services du Conseil départemental ou régional.

Elles sont le fait de l'implication d'entités ou de personnes qui se passionnent sur le sujet de la consommation d'espace. De ce fait, la continuité dans le temps n'est pas assurée et les apprentissages multiples sont sources de coûts.

La mission a également relevé que si une méthode est mise au point au niveau régional elle n'est pas forcément utilisée par la DDT. Cette dernière reconstruira ses propres éléments d'observation (Pays de la Loire/Mayenne- Bourgogne/Yonne - ..)

En effet, les indicateurs retenus au niveau régional n'intéressent pas toujours l'échelon

départemental ou communal. Les DDT veulent être réactives et indépendantes et ne souhaitent pas être tributaires d'autres services.

Le tableau, joint en Annexe 21, consigne les principales méthodes évoquées auprès de la mission. Nous relatons ci-après quelques démarches afin de décrire la diversité des approches.

1.4.3.1. Méthode des indicateurs de la consommation d'espace

En Pays de la Loire, des indicateurs de la consommation d'espace couvrant quatre thématiques (occupation des sols, consommation d'espace, efficacité de la consommation d'espace, capacités d'urbanisation) ont été identifiés pour constituer une base de données statistiques en format tableur qui est maintenue à jour par la DREAL et partagée entre les partenaires (DREAL, DDT, DRAAF, Cerema) pour leurs usages propres.

En ce qui concerne la quantification des surfaces agricoles, pour chaque commune, des Pays de la Loire, les services procèdent en 3 étapes :

- 1ère estimation des surfaces agricoles = somme des surfaces déclarées à la PAC (moins les surfaces déclarées en vignes et vergers) + des surfaces inscrites au casier viticole + des surfaces enregistrées dans l'inventaire verger ;
- 2ème estimation des surfaces agricoles = somme des contenances cadastrales déclarées auprès de la MSA et correspondant à des surfaces de type agricole (terres, prés, vignes et vergers). Les données 2013 ont nécessité en amont une géolocalisation des parcelles à l'aide des fichiers fonciers ;
- l'estimation finale consiste à prendre la valeur maximale des deux estimations.

L'indicateur semble pertinent aux services pour répondre au questionnement du poids de l'agriculture dans l'occupation des sols de chaque commune. Les surfaces agricoles estimées sont des surfaces utilisées quasi-exclusivement par des agriculteurs en activité.

A défaut de pouvoir utiliser les données de la MSA, les surfaces agricoles estimées seraient fortement sous-estimées dans certaines communes en raison de la présence de cultures spécialisées non prises en compte par le registre parcellaire graphique, le casier viticole informatisé ou l'inventaire vergers.

1.4.3.2. Méthode de recomposition par couches successives de l'occupation du sol à partir de données thématiques

L'Observatoire des Surfaces Communales « OSCom² » a été conçu et développé par la DRAAF de l'ex Haute-Normandie, en partenariat avec les DDTM Eure et Seine-Maritime ainsi que la DREAL; cette liste communiquée par la DRAAF Normandie n'est pas exhaustive.

La méthode consiste en l'intégration des couches géographiques en plusieurs étapes, dans un

2 L'OSCom est utilisé par DRAAF-DREAL-DDTs Haute-Normandie, DRAAF Auvergne, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, DRAAF Centre Val de Loire, DRAAF Grand-Est, DRAAF Picardie, DRAAF Poitou-Charentes, DRAAF Bourgogne..

ordre précis, pour en dégager une vision globale du territoire :

Etape 1 - dessiner la trame du territoire : intégrer la BD-TOPO (limites communales, objets surfaciques, objets linéaires)

Etape 2 – ajouter la végétation : intégrer la table végétation de la BD-TOPO, puis intégrer la BD Forêt pour distinguer les forêts des autres sols végétalisés

calculer la tache urbaine pour distinguer la végétation naturelle (hors tache urbaine) et artificielle (dans la tache urbaine)

Etape 3 – ajouter les sols agricoles déclarés : intégrer le RPG, agréger les cultures associées en 3 postes (terres arables, prairies, cultures permanentes)

Etape 4 – boucler le territoire : intégrer la base MAJIC pour renseigner les parcelles non documentées puis ventiler les surfaces par type d'occupation ; combler les surfaces vides (2% environ) par l'occupation majoritaire la plus proche.

L'OSCom, combinant l'interprétation de photos et des données administratives, implique une bonne couverture par le RPG et une base MAJIC vectorisée sur une part importante du territoire. Les sources utilisées en entrée étant de dates de validité différentes, l'OSCom n'indique pas l'occupation réelle du sol pour une année donnée, mais la dernière occupation connue à cette date sur le plan géographique et administratif. Toutefois, la précision et la fiabilité de l'outil sont tout à fait satisfaisantes pour conduire des analyses à l'échelle communale.

1.4.3.3. Mode d'occupation des sols (MOS)

Depuis 1982, le MOS est l'atlas cartographique numérique de l'occupation du sol de l'Île-de-France, outil unique de suivi et d'analyse de l'évolution de l'occupation des sols franciliens.

Réalisé à partir de photos aériennes de toute la région Île-de-France, le MOS distingue les espaces agricoles, naturels, forestiers mais aussi les espaces urbains (habitat, infrastructures, équipements, activités économiques, etc.) selon une classification en 81 postes.

1.4.3.4. Méthode du différentiel agricole

Le principe consiste à compiler les données du registre parcellaire graphique et du casier viticole informatisé. Les deux couches obtenues, l'une en 2008, l'autre en 2011, font apparaître les surfaces disparues et apparues.

Un croisement avec les couches de la BD-TOPO®, des fichiers fonciers, ainsi qu'un modèle numériques de terrain, permet de caractériser les surfaces agricoles disparues.

Cette méthode a été développée par la DRAAF Franche Comté et la DREAL Rhône-Alpes.

1.4.3.5. Méthode caractérisant la qualité des sols

Le premier travail porte sur l'interprétation de photos prises respectivement en 2011 et 2015 afin d'établir des comparaisons avant et après urbanisation. Il a été ensuite effectué des relevés de terrain par des pédologues en fonction de critères de qualité définis par des agriculteurs. Les points de sondage (30 000 à l'horizon 2018 sur le Calvados, la Manche, l'Orne) sont positionnés

en fonction des caractéristiques topographiques et géologiques. Ces données récoltées servent à produire des cartes thématiques avec georéférencement. Vigisol³ a produit un atlas de la consommation d'espace en Normandie et de ses effets sur l'agriculture et l'environnement.

1.4.3.6. Méthode de quantification et de qualification des terres

En 2007, la DRAAF du Languedoc-Roussillon a sollicité l'UMR TETIS⁴ et l'UMR LISAH⁵ pour élaborer une méthodologie exhaustive de quantification et de qualification des terres consommées par l'artificialisation des territoires.

Il en résulte une chaîne de traitement automatisée pour la production de cartographies des espaces artificialisés, à l'aide des couvertures d'images satellitaires, intégrant des critères de qualité des sols.

Cette méthode se positionne en complémentarité des nombreuses bases de données existantes ; elle permet de produire une information spécifique (artificialisation), exhaustive, localisée avec précision, à pas de temps régulier (mise à jour annuelle possible) et à faible coût. Conçue de façon générique, elle est transposable à l'échelle nationale.

1.4.4. Une caractérisation des friches peu développée

Sur l'ensemble des départements et régions consultés par la mission, seuls La Réunion, le Rhône, et l'Île de France ont commencé à caractériser les friches, conformément au principe prévu par le Code rural (L. 112-1-1).

La DAAF de la Réunion s'est fixée l'objectif est de connaître la surface agricole potentielle «SAPOTE» (la surface de l'île moins l'urbain, les étangs, les ravines, les fortes pentes, les forêts anciennes, les plages); croisée avec la SAU, elle permet de définir ce qui peut être mobilisé pour la reconquête agricole.

La DAAF a pu ainsi dresser un inventaire des parcelles non exploitées, par croisement de la SAPOTE et du cadastre; elle en déduit des projets potentiels et peut prendre contact avec les propriétaires, chiffrer les travaux nécessaires pour la remise en culture. C'est un outil opérationnel de la CDPENAF.

De plus, la procédure «terres incultes» est mise en œuvre sur l'île : le conseil départemental a confié la mission de recensement à la SAFER puis mise en demeure des propriétaires, fermage et éventuellement expropriations sont mises en œuvre par la DAAF ; la commission départementale d'aménagement foncier se prononce à chaque étape de la procédure. Afin d'en assurer la conduite opérationnelle, un groupement d'intérêt public vient d'être créé.

L'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise a proposé à la CDPENAF du Rhône une démarche pour remobiliser les surfaces en friches agricoles en vue de

³ Vigisol : association issue d'une collaboration entre la SAFER et un chercheur de l'université de Caen.

⁴ UMR TETIS:Unité mixte de recherche Territoires, Environnement, Télédétection et Information Spatiale

⁵ UMR LISAH : Unité mixte de recherche Laboratoire d'étude des interactions Sol -Agrosystème - Hydrosystème

développer l'agriculture périurbaine: l'outil D-Friches permet aux partenaires du territoire de participer à un inventaire collaboratif : à partir du casier viticole, du registre parcellaire graphique, des images Spot Théma, et du cadastre, ce Web-SIG permet de visualiser les parcelles en friches ou non utilisées.

Fin 2015, la SAFER et le groupement des agriculteurs biologiques d'Île-de-France se sont associés pour mettre en place un observatoire du foncier inculte «VigiFriche»; ce portail cartographique en ligne avec accès réservé permet de visualiser les parcelles identifiées comme potentiellement en friches, mais aussi de contribuer au recensement par les partenaires (État et CDPENAF, agences du conseil régional, chambres d'agriculture, SAFER, Terres de Lien, Point info installation, GAB). La méthode de recueil des données repose sur le Mode occupation des sols (espaces ouverts à végétation arbustive ou herbacé), sur les fichiers fonciers (vergers, landes) sur le cadastre, le RPG, et la base SAFER. Fin 2016, 4760 ha (soit 0,8% des surfaces cultivées) ont été recensées; in fine, l'observatoire proposera un gradient pour une reconversion agricole des friches identifiées.

1.4.5. Des observatoires national et régionaux non reconnus

Les missions de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) devenu observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) concerne à la fois l'évaluation de la consommation des espaces à l'échelle nationale avec la mise au point de la méthodologie afférente ainsi que la coopération entre observatoires régionaux.

Depuis sa création en 2010, son activité est restée limitée, au regret des professionnels agricoles : trois réunions en séance plénière en 2013, 2014 et 2016 et deux réunions de son comité technique en 2016 et 2017.

L'ONCEA a produit un rapport, en mai 2014, intitulé Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles. Ses perspectives de travail étaient alors de mieux identifier les outils pertinents de mesure, mais il était demandé des moyens et un positionnement interministériel renforcé.

Les membres du comité technique ont pris connaissance de plusieurs études : utilisation des fichiers fonciers, travaux de l'IRSTEA, description de l'enquête Teruti 2018.

La présidence de l'observatoire est vacante depuis 2017. Elle ne pourra plus être assurée par un parlementaire selon les nouvelles règles en vigueur.

La piste d'un référentiel national occupation des sols à grande échelle, lancée en 2012 par l'IGN a été envisagée, mais cet outil ne fait pas consensus quant à son contenu précis, les besoins étant très variables en fonction des utilisateurs, les dates des données ne permettant pas une rétrospective sur dix ans comme demandé par la loi pour les SCoT et les PLU(i). Son financement n'est de fait pas résolu.

Le secrétariat de l'observatoire a conventionné en 2016-2017, avec le Cerema pour une prestation d'appui dans l'enquête auprès des observatoires régionaux: guide d'entretien et synthèse, prise de contact avec quatre observatoires régionaux sur la forme de leur dispositif d'observation et la finalité de celui-ci (Ile de France, Occitanie, Nouvelle Aquitaine, Pays de la Loire) et publication d'un rapport. Ce conventionnement devrait se poursuivre en 2018.

L'analyse mentionne que les dispositifs d'observation ne prétendent pas être de véritables observatoires, qu'ils sont peu structurés avec une gouvernance mal définie, qu'ils ont des moyens humains inégaux, qu'ils ont recours à des méthodes variées.

➤ **S'appuyer sur les avancées de la recherche, pour disposer d'un outil de mesure déployé au niveau national**

La mission estime qu'il est essentiel de pouvoir disposer d'un outil de mesure, déployé au niveau national, afin de disposer de données sur lesquelles communiquer et suivre les objectifs de réduction affichés tant au niveau français qu'europpéen.

Pour ce faire, elle propose de généraliser la méthode mise au point en Occitanie qui valorise les images satellitaires. Cette méthode a été conçue de façon générique afin d'être transposable à l'échelle nationale et reproductible dans le temps, elle permet de dresser un état des lieux et suivre l'évolution dans le temps du phénomène d'artificialisation des sols aux échelles communale et supra communale. Elle inclut une cartographie du potentiel agronomique des sols, en utilisant la base de données sols disponible sur toute le territoire. La série d'indicateurs spatialisés permet d'objectiver la situation (chiffres, cartes) et d'éclairer les décisions des acteurs de l'aménagement.

Le coût et les conditions d'accès aux images satellitaires ne constituent plus un frein, car le dispositif GEOSUD⁶ (cf. Annexe 9), mis en œuvre dans le cadre d'un projet Equipex (PIA – Equipement d'excellence) acquiert chaque année depuis 2010 la couverture satellitaire de toute la France et la met gratuitement à disposition des acteurs publics. Depuis 2015, le dispositif est équipé d'une antenne et de sa station de réception directe du satellite Spot 6/7 ainsi que d'un volume de base de télémessure SPOT 6-7 financé par un consortium de 6 partenaires jusqu'à la fin 2019. Ce dispositif permet d'acquérir les images de la couverture nationale (résolution 1.5 m) et des images à la demande des utilisateurs (lieu et date programmables en tout point de la planète). Des images Pléiades (résolution 0,5m) ont également été acquises sur des zones d'intérêt, dont des zones urbaines. L'ensemble des images sont archivées et disponibles gratuitement pour tous les acteurs publics et leurs ayants droit. En janvier 2018, plus de 500 établissements et services (Etat, collectivités, recherche & enseignement, associations) sont adhérents au dispositif.

Il conviendra en parallèle aux ministères (MAA, MTES, MCT) de s'engager vis à vis de la pérennisation de l'accès actuel à l'imagerie à très haute résolution spatiale (Pléiades et SPOT 6-7) pour l'action publique, la recherche et l'innovation. Une démarche mutualisée entre structures a

6 Le dispositif GEOSUD est porté par un consortium de 13 partenaires et piloté par Irstea (Maison de la télédétection)

démontré des sources d'économies considérables⁷.

La mission considère que les moyens financiers doivent être consacrés en priorité à l'acquisition de données fiables, régulières avec des logiciels de traitement mis à disposition des services de l'État et des acteurs publics .

➤ **Transformer l'ONEAF en conférence des espaces naturels, agricoles et forestiers**

La conférence des espaces naturels, agricoles et forestiers ou « CENAF » s'inspirerait directement de la composition actuelle de l'OENAF qu'elle remplacerait, avec une gouvernance à cinq (Etat, élus, professionnels, syndicats, associations), comme établie au sens de la loi Grenelle. Elle deviendrait une instance d'orientation des politiques et plus seulement d'observation.

La présidence pourrait être confiée au représentant de Régions de France ou de l'Assemblée des communautés de France, au regard de leurs responsabilités croissantes dans la planification et l'aménagement.

L'animation de cette structure informelle serait confiée à un binôme d'agents relevant du MAA (DGPE), et du MCT/MTES (DHUP).

La conférence des ENAF devrait se concentrer sur:

- la réflexion et l'orientation des politiques de préservation des ENAF,
- la coordination des politiques et initiatives ainsi que l'échange de bonnes pratiques,
- l'organisation de la communication sur les questions de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Des observatoires au sens strict existent et il convient de s'appuyer sur eux.

L'observatoire des Territoires sous l'égide du commissariat général à l'égalité des territoires ou encore l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) peuvent organiser l'accès aux données, en lien avec les organismes de recherche qui disposent des données brutes et mettent au point diverses applications.

⁷ L'expérience de GEOSUD montre que l'ensemble des images téléchargées par les ayants droit depuis 2011 à partir des archives mutualisées représente une valeur commerciale cumulée de 90 millions d'euros (ce qu'auraient payé les utilisateurs s'ils avaient acheté les images individuellement auprès des fournisseurs) alors que le coût d'investissement et de fonctionnement du dispositif de mutualisation a été de 10 millions d'euros, soit un facteur d'économie d'argent public de 9 grâce à la mutualisation. Un groupe de travail multi-organismes (Cirad, CNES, CNRS, IGN, IRD, Irstea, MTES et MAA ...), réuni depuis 2016, propose la mise en place en 2018 du Dispositif Institutionnel National d'Approvisionnement Mutualisé en Imagerie Satellitaire (DINAMIS).

1.5. Recommandations relatives au pilotage et à l'observation

R1. Instaurer la « conférence des espaces naturels, agricoles et forestiers », avec des missions de réflexion, d'orientation, de connaissance, de communication, à la place de l'OENAF et généraliser le recours aux images satellitaires pour obtenir une référence nationale de l'état des ENAF

Voir mesures opérationnelles

Mesures opérationnelles relatives au pilotage des politiques

- **Substituer l'OENAF par la conférence des espaces naturels, agricoles et forestiers (missions de réflexion, d'orientation, de communication).**
- **Impliquer le MAA, le MTES, le MCT pour assurer ses moyens de fonctionnement.**

Mesures opérationnelles relatives aux outils de mesure

- **Généraliser le recours aux images satellitaires pour obtenir une référence nationale de l'état des ENAF.**
- **Mobiliser Irstea pour assurer le transfert et la formation aux outils de mesure issus de la recherche aux services déconcentrés.**
- **Impliquer le MAA, le MTES, le MCT au tour de table pour l'approvisionnement mutualisé en imagerie satellitaire.**

2. DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME FACE À L'ENJEU DE LA CONSOMMATION DES ESPACES

Face à la préoccupation grandissante du législateur de mieux prendre en compte les problématiques de consommation d'espaces ouverts, agricoles, naturels ou forestiers, le cadre législatif a évolué de manière significative (cf. 1.3).

Ainsi ces évolutions successives se sont elles traduites dans le code de l'urbanisme, le code rural ou le code des collectivités locales à plusieurs égards : CDPENAF, ZAP ou PAEN, réglementation d'urbanisme (zonage), contenu des documents d'urbanisme (SCoT, PLU...), SRADDET.

Sur ces sujets plusieurs enjeux nous paraissent devoir être pointés qu'il s'agisse

- du rôle de l'organisation de l'Etat et des moyens qu'il y consacre,
- de la nécessaire cohérence des textes législatifs,
- de l'importance des documents de planification et d'urbanisme pour porter l'exigence de la protection des espaces ouverts.

2.1. Organisation de l'Etat

Les services de l'Etat, se sont progressivement structurés pour assumer leurs responsabilités sur les politiques publiques mises en œuvre pour la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers. Ils doivent se positionner au regard des compétences conférées aux collectivités publiques en matière d'urbanisme (cf. L101-1 et 2 du code de l'urbanisme).

2.1.1. Une politique éminemment interministérielle à renforcer

Le ministère de l'agriculture et l'alimentation, le ministère de la cohésion des territoires et le ministère de la transition énergétique et solidaire sont tous trois impliqués dans les politiques de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.

La mission a pu observer à quel point cette dimension interministérielle est importante. Elle se traduit aisément sur le terrain, au niveau départemental à la faveur de l'existence des DDT qui disposent de la double compétence. La situation est incontestablement plus complexe au niveau régional et national.

La mission considère que par essence ces politiques doivent être portées de manière interministérielle au risque d'avoir des injonctions contradictoires et un pilotage de ces politiques illisible au niveau de l'Etat, alors qu'il y a une réelle nécessité de concentrer les moyens et les compétences.

Il conviendrait donc de porter plus fortement l'interministérialité, à tous les niveaux.

2.1.2. Des DDT très impliquées

Les directions départementales des territoires (DDT) ont déployé des moyens importants pour les CDPENAF, pour développer des outils de connaissance du territoire, renforcer les avis de l'Etat sur ces questions.

Les DDT assument le secrétariat de la CDPENAF, voire la Présidence lorsque ce n'est pas le Préfet du département. Ce point sera développé dans la partie 4 du rapport qui analyse plus spécifiquement le fonctionnement des CDPENAF.

Elles sont également impliquées dans l'élaboration du porter à connaissance de l'Etat dans le cadre des documents d'urbanisme, l'évaluation environnementale, le contrôle de légalité. Elles participent par ailleurs à la rédaction de l'avis de l'Etat, consulté en tant que personne publique associée dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Elles produisent des analyses du territoire en utilisant leur système d'information géographique.

On peut s'interroger sur la relative complexité de leur intervention qui est traduite en plusieurs points du processus d'élaboration des documents d'urbanisme. La mission considère qu'il y aurait un intérêt à mieux cibler son action en quelques points du processus en particulier sur la note d'enjeux, quitte à moins s'investir sur le porter à connaissance qui pourrait être élaboré selon un format type, et sur l'examen et le suivi des documents ce qui lui permettrait d'apporter une réelle valeur ajoutée à la réflexion et à porter fortement le dire de l'Etat.

Par leurs compétences et leur proximité aux territoires et aux collectivités qui élaborent les documents d'urbanisme, les DDT jouent un rôle central. La mission considère que c'est un échelon territorial pertinent, qui doit être renforcé, et qui constitue le pivot de l'action de l'État.

Leurs moyens de ce fait devraient être revisités. Car force est de constater la difficulté qu'elles rencontrent à mettre en place les dispositions de la LAAF, ou celles de la Loi ALUR ou NOTRe alors que leurs effectifs n'ont cessé de se réduire. Les moyens humains en DDT susceptibles d'être mobilisés sur les questions foncières s'en trouvent souvent affectés.

Les agents des services qui gèrent et analysent le système d'information géographique des DDT ou des spécialistes en géomatique, qui apportent une expertise du territoire indispensable à la réalisation des missions d'analyse et de formalisation de l'avis de l'Etat, se font rares.

Les DDT ont le plus souvent développé leur implication dans ces domaines avec des moyens limités.

La mission a été interpellée à plusieurs reprises sur le peu de moyens identifiés par le Ministère en charge de l'Agriculture, la plupart des agents de ce ministère étant affectés aux missions PAC.

Selon la déclaration annuelle d'activités, 100 ETP environ (répartis entre 85 ETP au titre du MAA /BOP 215 et 14 ETP au titre du MCT/BOP 217 ont été mobilisés en 2017, sur la rubrique « Zonage / Urbanisme/ Activités CDPENAF ».

Par ailleurs, le MCT/ BOP 135-7 a affecté 4 585 ETP sur l'action « urbanisme et aménagement » (Sous actions : ADS et fiscalité, Observatoire et connaissance des territoires, Planification et contentieux, Portage des politiques d'aménagement et conseil aux territoires).

Ceci représente en 2017 :

- pour le MAA / BOP 215, moins de 3 % des effectifs du MAA,
- pour le MCT/ BOP 217 et 135-7, 36% des effectifs affectés aux missions d'urbanisme.

Ces effectifs sont inégalement répartis entre les départements ; faibles en Bretagne, Normandie, Pays de la Loire, ils sont élevés en Ile de France et en Outre-Mer. On constate une progression certaine au sein des DRAAF (part MAA uniquement).

La mission considère que, compte tenu des enjeux, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation devrait accorder une place aux questions foncières plus importante. Cela justifierait de créer une rubrique au sein du BOP 215 « préservation des espaces », de réduire les différences entre départements et de prévoir, dans le dialogue de gestion, de consacrer en DDT au moins un poste MAA aux questions foncières.

2.1.3. Une animation nationale DGPE/ DGALN

Au niveau régional ou départemental les services de l'État ont, dans l'accomplissement de leurs missions sur le foncier, développé des doctrines et des méthodologies propres. Celles-ci répondent à des approches spécifiques de chacun, en prise avec les acteurs locaux, le volontarisme des collectivités et la situation des territoires selon qu'ils sont en croissance ou non, en croissance

démographique ou non, en déficit de logement, et selon la place et la fonction des espaces agricoles, naturels et forestiers. La mission recommande de laisser s'exprimer les différentes méthodologies qui répondent à des approches spécifiques de chacun, l'État central n'ayant par ailleurs que des moyens limités d'agir sur les choix des collectivités.

Elle considère néanmoins intéressant que les services puissent échanger entre eux. Le réseau des correspondants fonciers peut en être le lieu, à condition que ce dernier dispose d'une animation active.

La mission recommande d'installer un seul réseau de correspondants fonciers dont l'animation devra être réalisée par la DGPE et la DGALN de concert. Cette animation active doit permettre en particulier d'établir un état des lieux et des échanges sur les pratiques.

2.1.4. Un appui des DRAAF/DREAL à mieux organiser

Faute d'une animation régionale réellement coordonnée, les DDT ont développé, par subsidiarité, leurs propres doctrines et mode de fonctionnement. Si ces politiques doivent être adaptées au plus près du territoire, les préfets de département y sont d'ailleurs très attachés, il apparaît à la mission qu'une meilleure coordination DRAAF/ DREAL est nécessaire, au moins pour valoriser les bonnes pratiques et développer des outils communs. Cette coordination pourrait s'opérer par exemple pour la connaissance du territoire et les méthodes d'observation, la question des friches et de leur identification, ou encore pour assurer la formation des agents. En Occitanie, l'animation de la DRAAF et la DREAL fonctionne et permet de travailler sur des thématiques communes (ex: compensation collective agricole). Elle a conduit également à produire un arrêté type de composition de la CDPENAF et un recueil de doctrines.

2.2. Cohérence du code de l'urbanisme et du code rural

Le code de l'urbanisme et le code rural comportent tous deux des dispositions qui concourent à la protection des espaces agricoles et naturels. La mission a constaté la difficulté pour les acteurs de terrain de se retrouver dans certaines dispositions qui peuvent paraître contradictoires ou du moins juxtaposées.

➤ Articles L 722-1 du CRPM et L 111-4 du CU

La mission a été interpellée sur les incohérences liées à la notion d'exploitation agricole.

Au titre du code de l'urbanisme, les zones agricoles (A) sont à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économiques des terres agricoles (R.151-22). La jurisprudence ne classe pas les gîtes, camping à la ferme.. au titre des constructions nécessaires à l'activité agricole (R.151-23).

Aussi, la fiche de doctrine "bâtiments agricoles" de la DDT de la Corrèze, se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, commune de Monjay, du 14 février 2007, a du informer le monde agricole que les activités d'hébergement à caractère touristique ne sont pas considérées comme des activités nécessaires à l'exploitation agricole, nonobstant leur qualification comme telles par le Code rural et de la pêche maritime (CRPM, art 722-1).

➤ **Articles L 112-1-1 du CRPM et L 153-16 du CU**

Une autre incohérence nous a été pointée par la DDT de Corrèze, qui concerne la CDPENAF et l'examen des PLU sous SCoT⁸: le code de l'urbanisme permettrait leur examen en CDPENAF alors que le code rural ne le permet plus.

La faculté d'autosaisine de la CDPENAF sur les projets de PLU est encadrée : le Code de l'urbanisme précise que la commission visée à l'article L112-1-1 du Code rural et de la pêche (CRPM) ne peut être saisie que sur les projets de PLU sous SCoT approuvés, quand le Code rural et de la pêche maritime (CRPM) stipule que la CDPENAF ne peut pas s'autosaisir des projets de PLU sous SCoT approuvés après le 13 octobre 2014, date de promulgation de la LAAF.

➤ **Articles L 112-2 du CRPM et code de l'urbanisme**

S'agissant des ZAP, il nous a été signalé que la servitude créée par le code rural n'est pas reprise dans le code de l'urbanisme. La ZAP ne fait pas partie en effet des espaces protégés listés au code de l'urbanisme.

➤ **Manque de lisibilité entre les textes législatifs**

Pour ce qui concerne les dispositifs de protection du foncier ZAP, PAEN, ZPENAF, ils relèvent soit du code de l'urbanisme, soit du code rural. De ce fait, il est assez assez compliqué de comprendre la cohérence globale de ces dispositifs de protection de périmètres fonciers agricoles ou naturels, leur pertinence croisée, voire leur emboîtement. Cette relative confusion peut expliquer en partie la méconnaissance qu'ont les acteurs de terrain des dispositifs des ZAP et PAEN.

Le code des collectivités est également une source de droit pour la protection des espaces avec notamment les dispositions qui concernent les SRADDET, issus de la Loi NOTRe.

Le code de l'environnement, de son côté, définit ce que sont les évaluations environnementales et les études d'impact pour les grands projets. Il nous a été souligné la nécessité qu'il y aurait à ce que les études d'impact ne portent pas que sur le volet environnemental mais aussi sur le volet agricole et forestier (art R122-4).

La mission considère qu'il serait pertinent de balayer l'ensemble des articles concernés pour, dans une lecture attentive, s'assurer de leur cohérence juridique et apporter le cas échéant de la simplification aux textes législatifs.

2.3. Documents de planification et d'urbanisme

Les documents de planification et d'urbanisme sont susceptibles de jouer un rôle majeur dans la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers.

8 code rural (art L112-1-1 « ... sous SCoT approuvé après la promulgation de la LAAF du 13 octobre 2014 ») et code de l'urbanisme (art L153-16 « ... en dehors du périmètre d'un SCoT approuvé » sans faire référence à la LAAF)

2.3.1. Évolution des documents d'urbanisme dans un contexte institutionnel mouvant

De nombreuses réformes institutionnelles ont été engagées récemment qui ont modifié les collectivités, et leurs compétences respectives en matière d'aménagement. Ces évolutions ont été traduites dans les 3 volets de la réforme territoriale avec les lois MAPTAM, la loi créant les grandes Régions et la loi NOTRe.

Il en résulte des modifications institutionnelles récentes : création des grandes Régions, généralisation de l'intercommunalité, spécialisation des compétences des Départements et des Régions, renforcement des compétences des Régions, création des métropoles et notamment création des trois métropoles à statut particulier pour Paris, Marseille et Lyon.

Le rôle des collectivités dans l'aménagement du territoire et la protection des espaces naturels agricoles et forestiers s'en trouve donc modifié, et les réorganisations importantes à l'œuvre ont pu à certains égards freiner la mise en place de projets partagés, le rôle des acteurs étant en évolution. Le rôle des départements par exemple a été recentré sur certaines compétences notamment sociales. Les Régions ont vu en particulier leurs compétences renforcées en matière de développement économique et d'aménagement. Régions et départements se voient supprimer la clause de compétence générale limitant de ce fait les interventions de ces collectivités aux domaines et missions que leur confie la Loi.

2.3.2. Une approche régionale en construction

Les compétences des Régions ont été redéfinies à la faveur des Loi NOTRe, MAPTAM. Si elles ont perdu leur compétences générales, en revanche elles ont été agrandies et ont vu réaffirmé leur action dans différents domaines. C'est ainsi qu'elles ont en charge les actions en faveur de l'économie et de l'animation des pôles de compétitivité. Elles pilotent également les transports régionaux et inter-urbains. Elles disposent de l'autorité de gestion des fonds européens, FEDER, FSE et FEADER.

Elles sont également responsables de la formation professionnelle et ont des compétences en matière d'aménagement et d'environnement.

En matière de développement économique et d'innovation, les Régions doivent présenter un schéma régional de développement économique (SRDEII), qui définit les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement et à l'innovation des entreprises. Les Régions dans ce cadre définissent les aides et régimes d'aides en faveur de la création ou l'extension d'activités économiques ou d'aides aux entreprises en difficulté.

En matière d'aménagement les Régions doivent présenter un schéma régional, d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), institué par la Loi NOTRe (cf. article L4251-2 du CGCT); ce dernier n'est pas un document de planification spatialisé bien que devant respecter les règles d'aménagement et d'urbanisme (cf. Annexe 20).

Le SRADDET doit se composer d'un rapport qui consacre les objectifs, illustrés par une carte synthétique (1/150000ème) et d'un fascicule regroupant les règles générales.

Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Il fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants (SRADDT, Plan déchet, Schéma régional intermodalité, SRCE et SRCAE).

Le SRADDET a été institué dans un objectif de décentralisation et de simplification en allégeant les schémas existants.

Le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long termes notamment en matière de gestion économe de l'espace. Les objectifs sont déterminés dans le respect des principes mentionnés à l'article L101-2 du code de l'urbanisme. Une carte indicative illustre les objectifs du schéma.

Dans certaines régions, le conseil régional s'est saisi de l'opportunité du SRADDET pour poser des objectifs voire des règles en matière d'économie d'espace.

Par exemple, la région Nouvelle Aquitaine a établi une feuille de route pour la co-élaboration du SRADDET avec les EPCI ; son axe « optimiser les espaces de vie » va retenir l'objectif de maîtriser l'étalement urbain, avec une quantification de la réduction de consommation des espaces. Plus largement, cette région vient d'initier sa stratégie régionale pour le foncier, et a décidé de réinvestir sa mission en tant que personne publique associée des SCoT et PLU(i) pour les territoires les plus importants.

D'autres Régions peuvent porter un projet moins exigeant.

Il est difficile d'analyser des démarches qui en sont au démarrage. D'aucun s'accordent à dire que cette première génération de SRADDET sera surtout la juxtaposition de documents et schémas existants. Les SRADDET apparaissent plus, à ce stade, comme des documents généralistes, à tiroir, qui ne porteront une exigence en matière de protection des espaces que s'il y a une volonté régionale. C'est un simple cadre régional qui peut ne se limiter qu'à rappeler les obligations posées aux documents d'urbanisme par les lois Grenelle .

Il convient de mentionner un autre document de planification, spécifique à l'Île de France, le SDRIF (article 141-1 du code de l'urbanisme). Bien antérieur au SRADDET il a déjà fait l'objet d'une évaluation (SDRIF de 1994) et en est à sa deuxième génération en cours d'évaluation. C'est un document d'aménagement réalisé par la Région en association avec l'Etat. organisé autour d'un projet spatial régional devant répondre à plusieurs défis notamment celui de la protection et la valorisation des espaces naturels, agricoles et forestiers. C'est un document de planification territoriale qui doit être décliné dans les DU locaux. Il dit le droit des sols à travers des orientations réglementaires énoncées dans un fascicule dédié et une carte de destination générale des différentes parties du territoire. Sa force juridique est donc non négligeable. Il a été concerté avec l'ensemble des acteurs franciliens, négocié, partagé et finalement voté par les élus régionaux le 18 octobre 2013 et enfin approuvé par décret en Conseil d'Etat N°2013-1241 du 27 décembre 2013.

L'évaluation environnementale du SDRIF fait l'analyse de l'évolution du développement urbain et de la consommation des espaces agricoles, boisés et naturels. Les pressions subies par les espaces franciliens sont cartographiées : développement le long des axes routiers, développement urbain attendu, échanges routiers, coupures, enclavement et morcellement agricole, pression sur les espaces boisés. Le SDRIF analyse également les incidences notables sur les espaces ouverts et les grands paysages en considérant que le rythme annuel d'extension urbaine devrait être de 1300 hectares par an (alors que le SDRIF de 94 prévoyait 1750 hectares par an) par un effort de densification urbaine notamment.

La mission a pu constater le poids de ce document dans l'aménagement régional. Les SCoT, les PLU(i), ou les cartes communales doivent être compatibles avec le SDRIF. Ce document est en outre largement utilisé pour les analyses des documents d'urbanisme dans les CDPENAF.

Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), est un autre exemple de document de planification à l'échelle régionale, une stratégie de développement sur le long terme, qui s'impose aux documents d'urbanisme et qui prévoit notamment la protection d'espaces stratégiques agricoles.

Il conviendrait d'évaluer la première génération de SRADDET au regard de la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et les doter le cas échéant de nouveaux objectifs plus prescriptifs en matière de maîtrise de la consommation des espaces .

Par ailleurs, dans les régions métropolitaines, ou les Régions à forte tension foncière, la mission considère qu'il y aurait un intérêt, sous réserve de l'évaluation des SRADDET, soit de renforcer les SRADDET au niveau d'exigence et de prescriptivité du SDRIF, ou d'envisager des schémas directeurs régionaux du type du SDRIF.

Dans une démarche intégrée où les nouvelles Régions ont pris la responsabilité des SRADDET et des SRDEII, la mission s'interroge également sur le maintien de programmes régionaux d'agriculture durable (PRAD) ou des programmes régionaux forêt et bois (PRFB) qui pourraient être réintégrés dans la démarche globale.

Pour le moins il conviendrait de s'assurer de leur prise en compte dans les schémas régionaux : SRDEII et SRADDET.

2.3.3. Un projet agricole et forestier de territoire à formaliser

La prise en compte des problématiques de protection des espaces dans les documents d'urbanisme, SCoT, PLUi ou PLU, a évolué à la faveur des récents textes (Loi ALUR, Loi NOTRe, Loi d'avenir...). Le législateur a constamment réaffirmé sa préoccupation dans ce domaine, mais des attentes en matière de simplification et de formalisation d'un projet agricole et forestier de territoire s'expriment.

En effet les dispositions existantes, que ce soit au travers du zonage, des diagnostics ou des objectifs de réduction de consommation des espaces, sont des postures plutôt défensives mais qui ne replacent pas ces espaces et leur rôle positif dans l'aménagement du territoire et la planification.

➤ **Des SCoT qui vont dans le sens de la protection des espaces, mais qui sont encore peu développés**

Pour ce qui est des Schémas de cohérence territoriale (SCoT), les dispositions favorables à la protection des espaces sont relativement nombreuses et sont traduites dans les différentes composantes du dossier de SCoT :

- le SCoT doit réaliser « un diagnostic... au regard des besoins répertoriés en matière d'agriculture de la préservation du potentiel agronomique ... »(article L141-3) . Il doit depuis les Loi grenelle faire une analyse de la consommation des espaces au cours des 10 dernières années précédent l'approbation du SCoT. En outre ce diagnostic précise les choix retenus en matière de développement et d'aménagement et précise les besoins en matière d'environnement notamment. (L141-3) ;
- l'évaluation environnementale est obligatoire pour les SCoT. Elle doit permettre d'évaluer l'impact des choix d'aménagement sur l'environnement et présenter les mesures pour éviter, réduire, compenser les incidences sur l'environnement ;
- le PADD, projet d'aménagement et de développement durable doit fixer des objectifs relatifs à la protection et la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et à la lutte contre l'étalement urbain;
- le document d'orientation et d'objectifs définit ensuite des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, éventuellement cartographiés. (L141-6,7,8,9) ;
- pour ce qui est des équipements dans le domaine commercial et artisanal (art L141-16 et 17 du Code de l'urbanisme), le document d'orientations et d'objectifs doit définir des localisations préférentielles répondant notamment au besoin de consommation économe de l'espace. Le document d'orientations et d'objectifs peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial qui prend en compte ces enjeux.

Pour ce qui est du diagnostic agricole, réalisé dans les SCoT, il est souvent porté par la profession agricole. C'est le cas par exemple en Haute Savoie. Pour les élus ce diagnostic peut apparaître comme secondaire au regard des autres enjeux à traiter sur leur territoire : les zones d'activité, le logement, l'accueil de populations, le développement économique voire industriel, les infrastructures de transport. Ailleurs ce peut être l'inverse les agriculteurs ayant parfois un intérêt individuel à la valorisation foncière.

Dans certains territoires les acteurs locaux se sont saisis du diagnostic pour mener assez loin la réflexion sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

Dans les déplacements réalisés, la mission a pu observer un certain nombre d'initiatives prises pour contenir l'artificialisation des sols et la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Dans le bassin annécien, le SCoT vise le maintien de l'agriculture et la préservation des espaces agricoles. En limitant la consommation. Il a déterminé par exemple les zones agricoles à enjeu fort qui devront être préservés dans les PLU. Cette trame complète la trame écologique.

Le SCoT du pays de la Baie du Mont Saint Michel a concentré ses efforts sur l'enjeu majeur de la maîtrise de la consommation de l'espace avec des outils mis en place pour assurer la mesure et le suivi

via la création de l'observatoire foncier. Des quotas par communes ont été définis qui donnent lieu à un suivi annuel.

En Occitanie, la DREAL a réalisé avec l'appui du CEREMA un guide sur la gestion économe de l'espace et sa traduction dans les SCoT considérant que les SCoT constituent l'échelle stratégique de la planification en urbanisme. L'objectif est de fournir aux porteurs de SCoT les éléments de compréhension pour adosser cette politique foncière à l'objectif majeur de gestion économe de l'espace. Ce guide s'adresse aux collectivités, aux bureaux d'étude et aux services de l'Etat. Il a été réalisé compte tenu du constat d'une très forte consommation des espaces à un rythme supérieur à la moyenne nationale.

Ce guide propose d'inverser le regard dans l'approche du territoire en composant d'abord avec les espaces agricoles, naturels et forestiers au lieu de les considérer comme des réserves foncières.

L'analyse de la situation du territoire, des dynamiques à l'œuvre, doit permettre de concevoir un projet économe en espaces prenant en compte le renouvellement urbain et l'articulation sur le territoire des fonctions urbaines.

Le SCoT de l'agglomération de Montpellier est le premier à avoir utilisé ce concept d'inversion du regard. La cartographie inversée permet de révéler l'armature des espaces naturels, agricoles et forestiers, les pénétrantes agricoles et les fronts agricoles et naturels. Le document d'orientation générale vient préciser par la sectorisation cette trame agricole, naturelle et forestière.

Des indicateurs de consommation sont définis : taches urbaines, indice d'étalement urbain.

Le guide recommande que SCoT définisse un potentiel foncier maximal qui se décline aussi dans les zones de développement économique. L'objectif est qu'il mette en œuvre un principe d'intensification urbaine et dans les espaces de développement urbain définisse des densités minimales pour les nouvelles opérations. Cette approche pourrait être généralisée dans les SCoT et PLU.

En Mayenne, des indicateurs ont été définis par la DDT qui permettent de montrer les effets positifs cumulés des lois ENE et LMAP de 2010 et des dispositions du SCoT.

On observe ainsi une baisse très nette à partir de 2010 de la consommation d'espace observée dans les zones à urbaniser AUh des PLU en ha/1000 habitants.

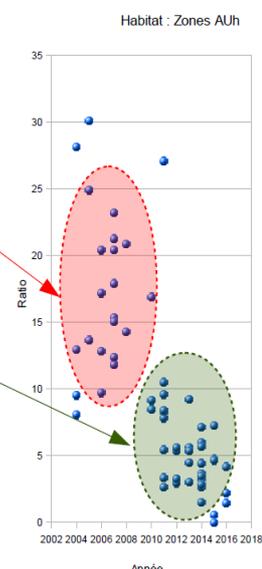
Cas de la Mayenne entre 2002 et 2018

Graphique de la consommation d'espace en ha/1000 habitants

> **Avant la loi « Engagement national pour l'environnement » du 12/07/2010 : un PLU consomme en moyenne 14 ha/1000 habitants**

> **Depuis la loi « Engagement national pour l'environnement » du 12/07/2010 : un PLU consomme en moyenne 6 ha/1000 habitants**

**Observation d'une nette
tendance à la réduction de la
consommation d'espace**



➤ **Les PLU(i), une vision encore focalisée sur l'urbanisation et le développement du territoire communal ou intercommunal**

Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) sont des documents d'urbanisme élaborés au plus près des territoires communaux et à une toute autre échelle que les SCoT. Ils doivent être compatibles avec les SCoT. Cependant les PLU antérieurs aux SCoT ne sont pas nécessairement modifiés et certains acteurs de terrain s'interrogent le moyen de contraindre les PLU à se mettre en conformité.

Les PLU donnent lieu à une réglementation d'urbanisme directement opérationnelle pour le développement communal et opposable au tiers, ce qui n'est pas le cas du SCoT qui reste dans une approche plus générale.

Comme pour le SCoT, le PLU doit comprendre dans son rapport de présentation « un diagnostic ... au regard des besoins répertoriés en matière de surfaces et de développement agricoles et de développement forestier.. » (L 151-4 du code de l'urbanisme) ; il analyse également la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers des 10 dernières années.

Un PLU ne donne pas systématiquement lieu à une évaluation environnementale.

Dans le PADD, des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espaces et de lutte contre l'étalement urbain doivent être définis. Celui-ci décrit le développement économique attendu sur la commune mais occulte en général le développement agricole du territoire, qui pourtant participe au développement économique autant qu'à l'aménagement du territoire. Ce point pourrait être spécifiquement demandé.

Le zonage du PLU permet d'identifier les zones agricoles, naturelles et forestières permettant de protéger les espaces et de définir une réglementation spécifique les concernant.

L'attention de la mission a été attirée sur plusieurs points :

- le sujet spécifique des zones 2AU à plus de 9 ans qui selon les récentes dispositions de la Loi ALUR nécessitent pour être ouvertes à l'urbanisation une modification du PLU ;
- les dispositions prises dans la Loi ALUR pour que les collectivités transforment leur POS en PLU à échéance de 2015, qui ont eu une double conséquence : d'une part beaucoup de communes, particulièrement les communes rurales, n'ont pas de document d'urbanisme, ou suite à des contentieux, se retrouvent être régies par le Règlement National d'Urbanisme (RNU). D'autre part cette situation provoque un afflux de démarches de mise en place de PLU ce qui a comme première conséquence une importante quantité de travail pour les CDPENAF, parfois difficilement absorbable. Ce point a été souligné dans les déplacements réalisés par la mission ;
- la faiblesse des bureaux d'étude dans l'appui aux élus dans toutes les phases d'élaboration de leurs documents d'urbanisme, sur la protection et la valorisation des espaces ouverts

notamment agricoles du fait de leur manque d'expertise sur ces questions ;

- la difficulté sur le terrain d'articuler ces différents textes et de faire jouer pleinement les dispositions existantes qui en théorie permettent de mieux protéger les espaces agricoles. Ils ont aussi souligné l'opportunité qu'il y aurait à mieux traduire, à l'échelle des PLU, les dispositions posées aux SCoT, pour freiner la consommation des espaces ouverts.

➤ **Évolutions proposées par la mission**

La mission a relevé enfin l'intérêt partagé par de nombreux acteurs de proposer que les documents d'urbanisme comprennent un **projet agricole et forestier de territoire, adossé à un diagnostic foncier au plan environnemental, agricole et forestier, qui définit l'avenir de l'agriculture locale notamment les projets de ZAP et PAEN**. Cela ne suffit plus en effet de protéger le foncier, il faut un projet agricole qui prenne en compte l'aspect foncier et la protection des espaces mais qui replace aussi le projet agricole d'un territoire dans sa dimension économique (activité productive), d'aménagement du territoire et sociétale (agriculture urbaine, proximité, circuits courts). Il faut de ce fait passer d'une position défensive à une vision de projet participant au développement des territoires.

Elle préconise :

- pour les SCoT

à l'image des équipements dans le domaine commercial et artisanal (art L141-16 et 17 du code de l'urbanisme), d'inclure un projet agricole et forestier au sein du document d'orientations et d'objectifs.

- pour les PLU(i)

d'intégrer un projet agricole et forestier dans le volet développement économique du PADD qui doit s'efforcer de décrire le développement économique de la commune. Une autre option pourrait être de permettre de définir des orientations d'aménagement et de programmation par extension des OAP à vocation patrimoniales. Cependant cette dernière option ne permettrait pas de prendre en compte la dimension économique, mais plutôt patrimoniale de l'agriculture et de la forêt du territoire communal. Ce point devrait être validé au plan technique et juridique.

La mission insiste sur l'importance de généraliser des SCoT avec une dimension prescriptive quant à la consommation de l'espace par les communes (cf ci-dessus SCoT du pays de la Baie du Mont Saint-Michel), comprenant un suivi des obligations fixées.

Enfin, il conviendrait de renforcer l'obligation de mise en conformité des PLU(i) avec les SCoT en fixant par exemple un délai maximal.

2.4. Approches innovantes

2.4.1. Inverser le principe d'autorisation de construire

La philosophie dans laquelle a été conçu le droit de l'urbanisme est de considérer que la planification doit permettre de répondre aux besoins en production de logements, en infrastructures ou en développement industriel et commercial nécessaires aux populations et au développement des territoires. De ce fait la terre agricole, naturelle et forestière apparaît comme une ressource, d'un sol

dont la mutation reste possible. Un sol artificialisé en revanche l'est de manière irréversible .

La préoccupation de réduire l'artificialisation des sols se traduit, nous l'avons vu, par des dispositions qui incitent avant tout à la prudence et à l'analyse plus précise des besoins en prônant la densification plutôt que l'étalement urbain. Il est donc admis qu'il faut consommer mieux et moins, sans pour autant remettre en cause l'extension de la tache artificialisée.

Un effort de réduction du nombre d'hectare consommé est demandé (dans le SDRIF ou le SCOT de Montpellier par exemple), et les PLU(i) s'attachent à faire une analyse fine du territoire, et de la consommation des hectares depuis 10 ans, pour que leur réglementation et leur zonage soit soucieux de cette économie nécessaire. La CDPENAF joue pleinement son rôle en la matière.

Mais au final des hectares seront consommés, irrémédiablement.

Une vision inversée est-elle possible ? C'est à dire de considérer qu'il n'y a pas de droit à construire mais plutôt un droit à reconstruire et un objectif zéro de consommation ?

L'analyse inversée du territoire réalisée dans certains documents de planification montre l'inversion du regard que cela imposerait.

Le gouvernement vient de confier une mission d'information nationale parlementaire à Messieurs Dominique Potier, député de Meurthe et Moselle et Jean-Bernard Sempastous, député des Hautes Pyrénées. Monsieur Potier avait exprimé l'intérêt de mettre les enjeux actuels du foncier en perspective avec la Politique Agricole Commune à venir, l'objectif étant de jeter les bases d'une grande Loi foncière et le cas échéant d'une réforme constitutionnelle prenant en compte la terre comme un bien commun facteur de paix, de souveraineté alimentaire et de lutte contre le changement climatique.

La terre, reconnue comme bien commun facteur de souveraineté alimentaire et de lutte contre le changement climatique ne justifierait pas ce regard inversé ?

La préoccupation de préserver les espaces agricoles naturels et forestiers est partagée en Europe où le même constat est fait d'une consommation excessive qui va au delà des besoins économiques et démographiques.

Certains pays européens ont une approche différente de la planification ou des dispositifs de protection des espaces. Le rapport du CGEDD/CGAAER suite au séminaire comparant les politiques en France, en Allemagne, en Belgique en Espagne et en Suisse du 18 novembre ⁹ 2012, ainsi que le rapport du CGAAER et CGEDD de janvier 2012 ¹⁰ nous montrent de ce point de vue quelques pistes. Par ailleurs la mission a pu utiliser le travail réalisé par Jean Gault, IGPEF, réalisé en janvier 2018 sur la situation allemande.

9 Gestion économe des espaces agricoles, naturels et forestiers sous pression urbaine ; politiques comparées en France et dans les régions voisines d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne et de Suisse, Actes du séminaire CGEDD/CGAAER du 18 novembre 2011, PARIS

10 Gestion économe des terres agricoles dans les pays limitrophes, CGAAER n°2039 /CGEDD janvier 2012

Néanmoins la mission ne dispose pas de suffisamment d'éléments pour pouvoir porter une appréciation sur la robustesse des autres approches européennes et leurs atouts par rapport à l'approche française pour mieux protéger les espaces agricoles, naturels et forestiers. De ce point de vue, un travail de parangonnage pourrait être actualisé et approfondi pour venir éclairer de nouvelles propositions.

En 2012 la mission CGAAER/CGEDD relevait que Les outils de connaissance étaient plutôt précis en Allemagne et en Suisse, moins présents en Flandre, ou au pays basque espagnol.

Dans une approche plus fédérale, les différentes collectivités (Etat, Région, province, commune) sont dans les pays voisins plus impliquées qu'en France où l'échelle communale est privilégiée.

Des règles de densité minimale sont fréquemment utilisées pour limiter l'extension urbaine en Flandre, Bade Wurtemberg, et au Pays Basque, dans les zones d'urbanisation nouvelles.

Quelques points peuvent être relevés des études sus mentionnées :

- **En Allemagne**, le gouvernement fédéral a fixé en 2004 l'objectif stratégique d'une réduction de la consommation d'espace au niveau national à 30 hectares par jour. Des actions ont été définies pour y arriver avec notamment le renoncement à une nouvelle attribution de terrains constructibles, en axant le développement intérieur prioritaire sur le développement extérieur.

En 2004 la consommation était établie à 120 hectares par jour.

La densité de la population en Allemagne est plus importante qu'en France et la richesse moyenne par habitant est supérieure à la France. La démographie est en revanche moins dynamique qu'en France.

Au niveau fédéral 4 lois sont importantes : la loi sur l'aménagement du territoire, le code de l'urbanisme, la loi forestière et la loi sur la protection de la nature. Le code fédéral de la construction prévoit de préserver l'espace communal libre de toute urbanisation.

Il est question de certificats de surfaces qui permettraient de gérer des un système par compensations.

Au niveau régional, les Länder disposent du droit du sol. .

La Bavière et le Bade Wurtemberg mettent en place des programmes permettant d'articuler les questions agricoles, patrimoniales et d'aménagement du territoire (respectivement programme KULAP et MELAP). Ces projets s'appuient sur des actions incitatives pour préserver les espaces. Dans le Bade Wurtemberg, comme l'indique le rapport de 2012, des actions ont été par exemple développées pour faire baisser la consommation d'espaces qui était de 12 hectares par jour : sensibilisation des acteurs via un programme intitulé « gagnons de l'espace », incitations économiques et renforcement du cadre juridique.

Un prix est par exemple attribué chaque année aux architectes proposant les meilleures solutions en matière d'économie d'espace. Des moyens sont accordés pour la revalorisation des centres bourgs.

- **En Belgique**, le système est également singulier. En Flandre il y a un schéma d'aménagement structurel régulièrement révisé (source 2012). En 2011 le renforcement des noyaux (densification) et le maintien des espaces ouverts, avec une comptabilité spatiale, a conduit à

de nouvelles évolutions.

Des objectifs quantifiés ont été définis : 60% des logements doivent être réalisés en zone déjà urbaine, 80% du développement économique dans les zones déjà économiques, dans les zones rurales récupération et restauration des zones vertes, traduction dans les plans territoriaux d'exécution.

Un autre instrument de planification appelé « délimitation » est réalisé qui repose sur la délimitation des zones urbaines d'une part mais aussi des espaces ouverts, indiquant des zones de reconquête d'espaces. Des règles de densité minimales de logements par hectare y sont également définies.

Ces orientations sont traduites dans des plans territoriaux d'exécution.

La Flandre dispose d'une agence foncière spécialisée (VLM) qui gère des compensations foncières à la suite de la construction d'infrastructures nouvelles.

2.4.2. Développer de nouvelles formes urbaines

Au travers des entretiens et de l'échantillon de projets présentés en CDPENAF, la mission a pu constater que des formes alternatives de construction ou d'urbanisation étaient rarement abordées.

La production et la distribution des énergies nouvelles renouvelables, la question des mobilités, les méthodes de rénovation de l'habitat ancien ou encore la revitalisation des centres villes sont autant de facteurs qui pourraient influencer le modèle d'urbanisation et de fait limiter l'étalement urbain.

La densification de la ville et la reconquête des centres urbains est toutefois un objectif affirmé et partagé par de nombreux acteurs. Ce besoin de densification et de reconquête permet de lutter contre l'étalement urbain qui, outre le fait qu'il est consommateur d'espaces, crée des besoins que les collectivités doivent assumer : besoin en services publics de proximité, raccordement aux réseaux coûteux en habitat dispersé, transports.

Mais comme l'analyse le rapport ESCO, la ville compacte fait l'objet de controverse. Elle est promue dans l'ensemble des pays de l'OCDE parce qu'elle permet de diminuer certains impacts environnementaux notamment en diminuant la consommation d'espaces et en préservant les sols. Elle vise aussi à réduire les déplacements . Mais sans aménagements spécifiques la ville dense peut altérer l'environnement urbain par la création d'îlots de chaleur, la diminution de l'ensoleillement ou encore l'augmentation du ruissellement.

Dans son diagnostic et son projet spatial régional le SDRIF analyse cette problématique en considérant que la densification, si elle est indispensable à la maîtrise de l'étalement urbain, doit impérativement s'accompagner d'un effort de mutation de la ville ordinaire qui doit être saine et agréable à vivre. Le SDRIF en réponse à cette problématique entend porter l'ambition d'un modèle de ville intense avec une conception renouvelée des espaces bâtis, une meilleure intégration de la nature en ville, une offre de mobilité alternative à la voiture et aux camions. L'enjeu, tout en accroissant la population est de diminuer les nuisances et les risques (inondations, canicule, pollution atmosphérique, nuisances sonores etc) .

Dans ce domaine de multiples initiatives pourraient être saluées, portées par les élus, qui visent à mieux intégrer par exemple la nature dans la ville, développer l'agriculture urbaine, valoriser la biodiversité, les sols ou les milieux naturels ou faire émerger des projets innovants en terme d'habitat, de matériaux de construction, de transports, de sobriété énergétique.

Le Ministère de la cohésion des territoire a développé de ce point de vue la labellisation d'EcoQuartier qui est un référentiel à disposition des élus.

Une étude des 51 quartiers labellisés entre 2013 et 2016 a été réalisée par le ministère qui montre les efforts faits pour limiter l'étalement urbain par le renouvellement urbain, l'optimisation de l'espace par la densification avec le développement de formes diversifiées pour favoriser l'acceptation des habitants. Des innovations ont été repérées dans certains quartiers à Sainte Croix aux mines, Forcalquier, Grenoble ou Mantes la Jolie.

2.5. Recommandations relatives à la gouvernance des services de l'Etat et sa traduction dans les documents d'urbanisme

R2. Favoriser le pilotage interministériel et affirmer la gestion économe dans les documents d'urbanisme :

- Expliciter un projet agricole et forestier de territoire, au sein des documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i)) et leur fixer des objectifs plus prescriptifs sur la consommation des ENAF
- Renforcer l'implication du ministère en charge de l'agriculture et de la forêt sur la préservation des espaces, au niveau des services déconcentrés et centraux, tout en réaffirmant la nécessité d'un pilotage interministériel

Voir mesures opérationnelles

Mesures opérationnelles relatives au pilotage interministériel

- Installer un seul réseau de correspondants fonciers et en assurer l'animation par la DGPE et la DGALN.
- Généraliser la coordination DRAAF DREAL pour l'échange de pratiques, l'observation du territoire, la production de doctrines...
- Créer une rubrique au sein du BOP 215 « préservation des espaces »
- Veiller à doter les DDT(M) d'au moins 1 agent du MAA pour assurer ses missions sur la gestion économe des espaces en application du décret d'attribution des DDT.

Mesures opérationnelles relatives aux documents d'urbanisme

- Revisiter les codes concernant l'urbanisme, le rural, l'environnement et les collectivités pour s'assurer de la cohérence des dispositions s'agissant de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.
- Doter les documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i)) d'un projet agricole et forestier de territoire, incluant les éventuels projets de ZAP et PAEN.
- Développer des SCoT plus prescriptifs sur les espaces consommables
- Fixer un délai maximal de mise en conformité des PLU(i) sous SCoT
- Évaluer la première génération de SRADDET dans l'objectif de renforcer cet outil au regard de la protection des ENAF à l'image du SDRIF.
- Établir des guides opératoires à l'attention des bureaux d'études, des commissaires enquêteurs pour élargir leur culture d'urbanistes aux enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers.
- Expertiser, pour les métropoles de Lyon et Marseille. l'intérêt de doter les SCoT d'une carte de destination des sols et d'un volet prescriptif à l'image du SDRIF.

3. AUTRES OUTILS DE PROTECTION

3.1. Zone agricole protégée et Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains

3.1.1. Etat des lieux

Divers dispositifs existent, permettant la protection de périmètres fonciers agricoles ou naturels. Comme cela a été évoqué au point 1.3, ceux ci découlent de différents textes législatifs transcrits dans le code rural, le code de l'urbanisme ou encore le code de l'environnement.

Comme l'indique le rapport ESCO, le droit de l'environnement prévoit des mécanismes de protection qui se traduisent par la délimitation de zones à l'intérieur desquelles l'artificialisation des sols est

limitée, permettant de ce fait une forte protection des espaces naturels.

Par ailleurs le zonage prévu dans le code de l'urbanisme (zone A , NA et N) s'accompagne de fait de règles d'urbanisme qui protègent les espaces agricoles, naturels et forestiers, dans une vision de l'évolution du territoire communal sur le moyen terme.

Le législateur a par ailleurs porté dans le code rural et dans le code de l'urbanisme deux dispositifs distincts, se superposant aux zonages qui peuvent résulter notamment des documents d'urbanisme, les Zones Agricoles Protégées (ZAP) d'une part et les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), d'autre part, respectivement en 1999 et en 2005.

- **La ZAP (L112-2 code rural)** permet de délimiter des périmètres qui présentent un intérêt général au regard soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique.

Celles ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord des conseils municipaux des communes intéressées, ou, le cas échéant, après avis du conseil municipal des communes intéressées sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de PLU ou de SCoT.

Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique doit recueillir l'avis favorable de la chambre d'agriculture et de la CDOA. En cas d'avis défavorable le changement ne peut être autorisé que sur avis motivé du préfet. La ZAP s'impose en tant que servitude d'utilité publique et est annexée au document d'urbanisme (PLU ou carte communale).

Les modalités de création d'une ZAP sont précisées aux articles R112-1-4 à R112-110 du code rural.

- **Le PAEN (L113-15 code de l'urbanisme)** permet de protéger et mettre en valeur les espaces agricoles et naturels périurbains.

Selon l'article L 113-16, « le département ou un établissement public mentionné à l'article L. 143-16 peut délimiter des périmètres d'intervention associés à des programmes d'action 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 ... »

A la différence de la ZAP, le PAEN intègre la réversibilité des changements d'usage entre espaces agricoles et naturels, et leurs interactions.

L'établissement public est défini au sens large : un établissement public de coopération intercommunale y compris de fiscalité propre, un syndicat mixte ou un pôle d'équilibre territorial et rural.

Le PAEN est un dispositif très protecteur qui peut délimiter des périmètres d'intervention associés à des programmes d'action avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de PLU.

Les terrains compris dans un périmètre d'intervention ne peuvent être inclus ni dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée dans un PLU, ni dans un secteur constructible délimité dans une carte communale.

Afin de lutter contre la spéculation, les PAEN permettent la maîtrise foncière, notamment par l'acquisition de terrains; ces derniers peuvent être acquis, par le département, à l'amiable, par préemption ou voie d'expropriation.

Le projet doit comprendre un plan de délimitation et une notice qui analyse l'état initial des espaces et justifie les choix du périmètre ainsi que les bénéfices attendus sur l'agriculture, la forêt et l'environnement. Il est soumis à enquête publique.

Toute modification de périmètre ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret (L113-19 code de l'urbanisme) pris sur le rapport des ministres de l'agriculture, de l'urbanisme et de l'environnement.

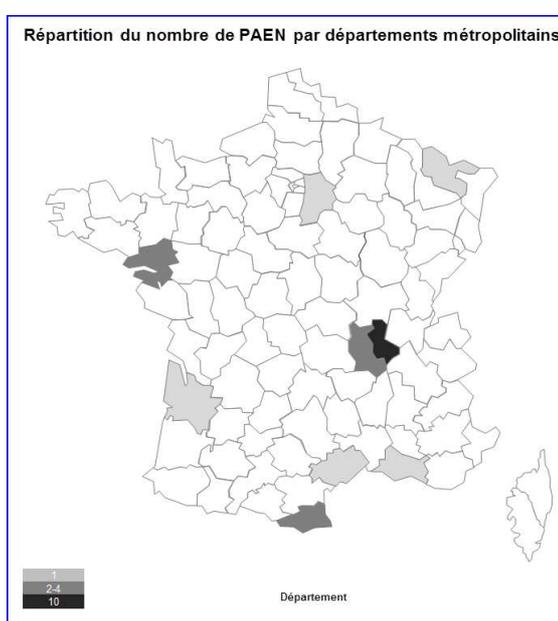
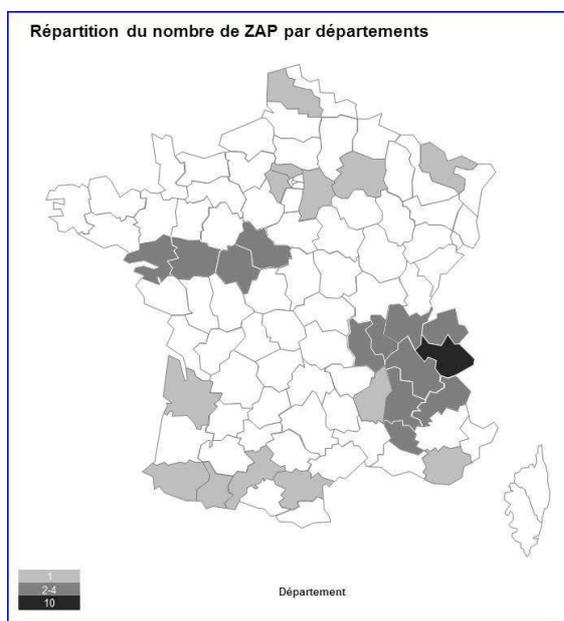
3.1.2. Bilan des ZAP 20 ans après, des PAEN 12 ans après

Force est de constater que les ZAP et PAEN n'ont connu qu'une mise en œuvre limitée et ont peiné à se mettre en place.

Un récent bilan établi par le ministère de l'agriculture fait état de 57 ZAP réparties dans 27 départements dont 33 dans 8 départements : Savoie, Haute-Savoie, Hautes-Alpes, Isère, Loire, Ain, Indre et Loire, Loire atlantique . Plusieurs ZAP sont intercommunales.

28 ZAP sont signalées en tant que projet dans une douzaine de départements.

23 PAEN sont répartis dans 9 départements dont 18 dans 4 départements : Rhône, Loire, Pyrénées orientales, Loire atlantique. Par ailleurs, 14 PAEN sont en projet dans 5 départements



La superficie agricole totale protégée cumulée entre les ZAP et les PAEN est de 135 000 ha (40 000 ha pour les ZAP et 95 500 ha pour les PAEN) .

Pour autant, un bilan qualitatif positif peut être tiré de certaines initiatives locales qui ont été pour certaines rapportées à la mission, à l'occasion de ses déplacements.

Dans le Rhône par exemple, une dynamique importante a été portée par le département pour développer en proximité de la métropole de Lyon des PAEN. 3 PAEN sont ainsi opérationnels alors que 2 sont en projet. Les PAEN ont été considérés préférables aux démarches de ZAP, car ils ont une échelle plus large, une meilleure robustesse juridique et s'inscrivent dans la durée (30 ans), et sont associés à un plan d'actions.

Ces PAEN sont à la fois jugés comme efficaces vis à vis de la pression foncière et leur programme d'action est pertinent pour accompagner l'agriculture périurbaine. A noter que les actions ont pu bénéficier des financements croisés du conseil départemental, et de la métropole, du FEADER, ainsi que du financement du Conseil Régional dans le cadre du Programme de soutien à l'agriculture et au développement rural.

Il faut souligner l'importance de la participation active des élus au processus, sans qui les projets ne peuvent être portés et financés. Dans le Rhône la volonté politique du département a été déterminante. Seule une ZAP a été réalisée dans ce département mais elle apparaît comme plutôt défensive.

La Seine et Marne dispose de son côté d'une ZAP aux résultats jugés positifs et d'un PAEN. Le PAEN de Marne et Gondoire a été réalisé dans un contexte d'urbanisation importante rendant pertinent de défendre le territoire agricole.

En Île de France Il existe par ailleurs un processus unique en France et qui a fait l'objet d'une disposition législative spécifique, dans le cadre de la Loi sur le Grand Paris, avec une ZPENAF qui doit permettre de protéger 2400 hectares de terres agricoles sur le plateau de Saclay. Cette ZPENAF a été négociée dans le cadre du projet de développement du plateau de Saclay (développement urbain, économique, scientifique) qui mettait en jeu la pérennité de l'agriculture sur le site. Elle a été largement portée par la chambre d'agriculture et les organisations professionnelles agricoles. Cette ZPENAF fait l'objet de dispositions législatives spécifiques (L123-25 et suivant du code de l'urbanisme). Son périmètre est délimité en Conseil d'Etat. Elle est annexée comme servitude au PLU ou carte communale. L'interdiction d'urbaniser est clairement énoncée et les collectivités sont sommées de mettre en compatibilité leurs documents d'urbanisme. Elle s'accompagne d'un programme d'actions.

Dans le Var, une ZAP est en cours de création à l'initiative de la chambre d'agriculture sur 40 hectares dans la commune de la Motte. La Maire de la commune considère que la protection conférée par ce zonage est profitable à l'installation d'agriculteurs. Les propriétaires foncier classés en zone agricole du PLU, considèrent en effet que leur terrains peuvent devenir constructibles et de ce fait restent réfractaires à la location de leur foncier. La ZAP permet de classer sur le long terme en terres agricoles, et la possibilité de déclasser les terrains est entre les mains de l'Etat. La ZAP permet de préserver le potentiel agricole au delà de l'échéance d'un PLU.

Cependant il convient de souligner les réserves que certains interlocuteurs ont exprimé sur les projets de ZAP ou PAEN :

- Ces outils sont considérés comme lourds : pour les ZAP c'est le cas notamment du fait de la nécessité d'avoir l'approbation des conseils municipaux concernées. Ce point est relevé comme un point de blocage. En Haute Savoie, la ZAP de l'Albanais aura de ce fait mis 11 ans à se mettre en place. L'engagement de création d'une ZAP a été pris en octobre 2005, l'arrêté

préfectoral a été pris le 25 novembre 2016.

Ce problème a également été soulevé en Savoie: une ZAP, portée par un EPCI compétent, relève au final de la seule approbation des conseils municipaux. Ce problème pourrait être solutionné en élargissant les porteurs de projet d'une ZAP, comme cela a été fait pour les PAEN, aux établissements publics et syndicats mixtes.

- Pour les PAEN, la lourdeur de la procédure est liée en particulier au passage par un décret des ministres de l'agriculture, de l'urbanisme et de l'environnement en cas de modification du périmètre.
- Certains interlocuteurs rencontrés relèvent également l'effet pervers que peut avoir un tel classement ZAP ou PAEN. Une ZAP qui identifie un fort enjeu agricole peut de ce fait déprécier les terres agricoles environnantes ou être une simple monnaie d'échange à une zone d'activités se développant dans le territoire et consommant des terres agricoles
- s'agissant des ZAP se pose la question du rôle de l'Etat qui n'intervient que très en aval du projet en reconnaissant l'intérêt général de la ZAP au moment de lancer l'enquête publique et de la rédaction de l'arrêté préfectoral qui permet de transformer l'initiative communale en servitude d'utilité publique. Le positionnement de l'Etat en amont, par exemple par la production d'un porter à connaissance des enjeux pourrait permettre de produire un dire de l'Etat pouvant influencer les projets plus en amont.
- Les PAEN reposent sur la volonté des départements de conduire une politique de protection des espaces périurbains, ce qui suppose une volonté politique forte, s'inscrivant sur la durée au delà même des mandats électifs.
- Les plans d'actions des PAEN doivent pouvoir s'appuyer sur des financements de la collectivité qui les porte (département, syndicat ou EPCI), voire d'autres collectivités. Dans le contexte budgétaire très contraint, ce point n'est pas négligeable.

Globalement la mission considère que ces outils, malgré les difficultés relevées, apportent une protection importante aux terres agricoles et naturelles. Ils seraient néanmoins nécessaire d'en faire la promotion, beaucoup d'acteurs du terrain méconnaissant ces dispositifs. Il conviendrait également de faire connaître les évolutions récentes des PAEN qui peuvent maintenant être portés par les EPCI ou syndicats mixtes et d'étendre cette possibilité aux ZAP.

Enfin la présentation des ZAP et PAEN aux CDPENAF permettrait d'une part un meilleur suivi de ces initiatives par la commission et en assurerait une diffusion.

La mission considère également que les documents de planification et d'urbanisme devraient traduire les projets de ZAP/PAEN, ceux arrêtés comme ceux qu'il serait pertinent d'aboutir ou d'envisager, à l'occasion du projet agricole et forestier de territoire évoqué dans le chapitre 2.3.3.

Dans les SCoT le document d'orientation et d'objectif détermine les espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation (article 141-10 du code de l'urbanisme). Le SCoT transpose déjà les dispositions pertinentes des chartes de Parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques. Il devrait de la même manière transposer les ZAP/PAEN existants.

La question pourrait se poser également de transformer ZAP et PAEN en un seul dispositif de protection des espaces agricoles et naturels pouvant se traduire à plusieurs échelles et dans des conditions à définir, dans un souci à la fois de simplification mais aussi de robustesse au regard de la

protection des espaces. Il conviendrait pour ce faire de peser les avantages et les inconvénients des deux dispositifs.

Tableau des caractéristiques comparées entre ZAP et PAEN

Critères	ZAP	PAEN
Origine de la proposition	proposition est faite par les communes concernées ou par l'établissement public compétent en matière de PLU ou de SCoT	proposition est faite par le département ou un établissement public (EPCI ou syndicat mixte)
Avis	avis des conseils municipaux des communes concernées indispensable	avis des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de PLU
Décision	arrêté du périmètre par le préfet	délibération du département ou établissement public et décret ministériel pour modifier le périmètre
Nature	approche strictement agricole	approche des espaces agricoles et naturels
Foncier	pas d'intervention foncière spécifique	possible intervention foncière achat amiable, par préemption ou expropriation
Servitude	servitude annexée au PLU(i)	
Plan d'action	une délimitation sans plan d'action	un plan d'action associé à la préservation

La mission suggère de pouvoir procéder à des expropriations pour constituer des zones agricoles au même titre que les DUP pour les logements ou les zones d'activités ou touristiques. Cette question pourra être étudiée en même temps que l'opportunité de fusionner ZAP et PAEN.

3.2. Compensation collective agricole

La LAAF a inscrit dans le code rural l'obligation pour les aménageurs d'éviter, réduire et compenser les impacts générés par leurs projets sur l'économie agricole du territoire concerné. Le décret d'application paru le 2 septembre 2016 organise les modalités de mise en œuvre; chaque préfet peut prendre un arrêté préfectoral fixant le seuil départemental de soumission à la procédure.

La CDPENAF émet, sous 2 mois, un avis sur les études préalables, et notamment sur l'existence d'effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole, sur la nécessité de mesures de compensation collective, et sur la pertinence et la proportionnalité des mesures proposées par le maître d'ouvrage; elle peut proposer des adaptations ou des compléments à ces mesures et

émettre des recommandations sur les modalités de leur mise en œuvre.

3.2.1. Modalités de mise en œuvre

Le bureau du foncier a établi un récent bilan : sur 101 départements, 34 ont pris un arrêté préfectoral fixant le seuil de surface à partir de laquelle s'applique la CCA, le plus souvent 1 hectare ; pour les 67 autres, comme le prévoit le décret, ce seuil est donc de 5 hectares.

Quelques uns des départements visités ont déjà instruit complètement une procédure de CCA.

Le préfet de la région Île-de-France a diffusé début octobre 2016 le cadre méthodologique régional pour la mise en œuvre de la CCA et de l'étude préalable agricole.

Certains membres de CDPENAF (chambre d'agriculture de Haute-Savoie) considèrent que l'étude préalable agricole prévue par le décret devrait être réalisée lors de l'élaboration du PLU, afin d'entériner le périmètre du projet et justifier des mesures d'évitement ; la notion «éviter» est ensuite difficilement applicable. Mais la DRIAAF considère que, pour les projets franciliens de taille mesurée, la CCA jouera un rôle incitatif pour éviter et réduire la surface artificialisée.

D'autres membres soulignent que la CCA n'est mobilisable que dans les cas où il y a étude d'impact systématique et non dans les situations avec étude d'impact au cas par cas (ex ZAC, zonage d'assainissement, ZAE...), ce qui en limite la portée. Pour la mission, cette question devrait être examinée dans la perspective d'étendre le champ de la compensation collective agricole.

Plusieurs des régions rencontrées (Île-de-France, Pays de la Loire, La Réunion) ont établi un montant du préjudice collectif estimé selon la filière concernée, sur la base d'une méthode étayée.

Certaines régions (Île -de-France) ou départements (La Réunion) ont mis en place une structure (association ou GIP) pour recevoir puis gérer les d'indemnisation reçues des maîtres d'ouvrages.

La mission souligne le risque d'instrumentaliser la démarche ERC, en visant a priori à compenser sans mobiliser les étapes «éviter» et «réduire» ; la plupart des OPA nationales ont exprimé ce souci.

La mission attire également l'attention sur le risque financier relatif au bon usage de crédits publics, sur les frais de fonctionnement qui ne peuvent être financés par les compensations reçues; elle souligne également le risque de distanciation entre zone du préjudice et territoire de compensation.

Plus largement, elle recommande à la DGPE de préciser le cadre réglementaire et financier pour mettre en œuvre la CCA de façon la plus cohérente possible entre les départements et régions.

3.2.2. Cohérence entre les compensations environnementales, forestières et collectives agricoles

La compensation écologique vise à compenser ou contrebalancer les effets néfastes pour l'environnement, d'un aménagement ou de la réalisation d'un projet inévitablement ou potentiellement créateur de nuisances, que l'on a échoué à supprimer ou atténuer en amont, elle

peut concerner plusieurs enjeux du milieu (eau, biodiversité, zone humide).

Cette compensation peut par exemple être : des travaux de restauration de milieux ou d'espèces, des opérations de gestion (conservatoire et/ou restauratoire), des formations/sensibilisations ou encore des investissements (station d'épuration).

Le défrichement de surfaces boisées peut être assorti de mesures compensatoires, comme le boisement sur d'autres surfaces avec application possible d'un coefficient multiplicateur ; le demandeur peut s'acquitter de cette obligation, en versant au fonds stratégique de la forêt et du bois une indemnité équivalente, dont le montant est déterminé par l'autorité administrative.

Certains des acteurs rencontrés posent la question d'articuler sur le territoire les différentes compensations (collective agricole, environnementale, forestière), de façon à disposer d'une vision globale et cohérente ; la mission adresse une recommandation dans ce sens aux Ministres et propose que les compensations forestières et environnementales soient portées à la connaissance de la CDPENAF.

Elle souligne également la nécessité de tracer les surfaces servant retenues pour compenser, de manière à garantir la cohérence dans le temps des dispositifs; enfin, elle propose de prévoir à terme leur évaluation.

3.3. Réduction substantielle des surfaces classées en AOP

3.3.1. Une notion récente à préciser

Les textes législatifs présentent des imprécisions, compte tenu d'une terminologie fluctuante.

L'article L112-1-1 du code rural mentionne dans le fonctionnement des CDPENAF que, lorsqu'un projet ou un document d'aménagement ou d'urbanisme a pour conséquence **une réduction de surfaces affectées à des productions bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine**, le directeur de l'Institut national de l'origine et de la qualité ou son représentant participe, avec voix délibérative, à la réunion de la commission au cours de laquelle ce projet ou ce document est examiné

Par contre l'article L112-3 du code rural stipule que « les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme.. prévoyant une réduction des espaces agricoles ou forestiers ne peuvent être rendus publics ou approuvés qu'après avis de ... l'Institut national de l'origine et de la qualité ***dans les zones d'appellation d'origine contrôlée.***

La mission propose de mentionner explicitement dans la loi que l'atteinte substantielle concerne les AOP, les AOC et les IGP et que l'avis conforme concerne les AOP et AOC.

Par ailleurs, le décret n° 2016-1886 du 26 décembre 2016 précise les modalités d'application de l'article L.112-1-1 du code rural.

« Une réduction des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée est considérée comme substantielle lorsqu'elle porte soit sur plus 1 % de l'aire géographique de cette appellation, soit, le cas échéant, sur plus de 2 % de l'aire comprise dans le périmètre géographique d'une commune ou, le cas échéant, d'un établissement public de coopération intercommunale.

Une atteinte aux conditions de production d'une appellation d'origine protégée est considérée comme substantielle lorsqu'elle est de nature à rendre un produit non conforme au cahier des charges de l'appellation. »

Ce décret donne lieu actuellement à des postures diverses quant à l'application du mode de calcul de ces seuils.

Contrairement à la position initiale de l'administration centrale de ne considérer que les extensions et créations de zones U, AU, STECAL en cas de révision d'un PLU, certains services déconcentrés souhaiteraient raisonner sur l'ensemble des parcelles classées en AOP et ce quel que soit leur zonage au sein du PLU/POS précédent. Lorsqu'il s'agit de communes précédemment au RNU (absence de document d'urbanisme ou *suite caducité du POS*), il était déjà prévu de raisonner pour le calcul de l'atteinte substantielle sur l'ensemble des parcelles classées en AOP. Cela permet de pouvoir considérer les parcelles enchâssées dans l'urbain (fréquent en AOC viticole) et celles qui sont dans d'anciennes zones AU (ou U) ayant gardé leur vocation agricole. Mais cela a également pour conséquence, dans le cas d'anciennes délimitations viticoles non révisées, que les parcelles en AOP viticole urbanisées ou dénaturées seront également comptabilisées.

L'instruction technique DGPE/SDPE/2017-406 nécessite par ailleurs d'être adaptée pour éviter des applications différentes.

De plus, la mission invite à exercer une vigilance pour éviter le contournement des seuils par une stratégie de tronçonnage des projets.

Il est à noter que les avis conformes ne posent généralement de problème grâce à un travail en amont de l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité) avec les collectivités : seuls 12 % des 1500 avis rendus sont défavorables.

3.4. Les outils fiscaux

3.4.1. Recommandations de la Cour des comptes

Dans son référé du 1^{er} août 2013 sur les terres agricoles et les conflits d'usage, la Cour estime que le processus d'artificialisation n' a entraîné une hausse importante du prix moyens des terres

agricoles que dans certaines zones, les plus-values dégagées par les propriétaires de ces terres devenues constructibles pouvant être considérables, en particulier dans les zones littorales ou déjà fortement urbanisées.

La fiscalité, en sus du régime général sur les plus-values, comprend 2 taxes spécifiques pour les terrains constructibles :

- la taxe «1605 nonies du CGI» est perçue depuis 2010 sur tout le territoire et contribue aux aides à l'installation des JA ; elle ne rapporte que 10M€ sur les 40 espérés initialement.

- la taxe «1529 du CGI» est perçue sur des collectivités responsables de l'urbanisme ; 6000 communes et EPCI l'ont instituée depuis 2007.

Pour la Cour, cette double taxation répond à des objectifs contradictoires : en effet, il s'agit pour la première de lutter contre l'artificialisation, et pour la seconde de participer aux finances locales.

La Cour recommande de conserver seulement la taxe « 1605 nonies du CGI », et de renforcer son effet dissuasif, par modification de ses taux et suppression de l'abattement de 15000€, qui permet d'y échapper par le biais de revente de parts sociales des sociétés.

3.4.2. Propositions du Comité pour la fiscalité écologique

Ce comité a rendu le 28 mars 2015 un avis portant sur la question de la fiscalité et de l'artificialisation des sols, en même temps que celui portant sur l'introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française.

Sa première proposition consiste à moduler la taxe d'aménagement selon la valeur du terrain sur lequel on aménage, c'est à dire appliquer un malus lorsque l'aménagement se fait au détriment de terres à forte valeur écologique et, au contraire, un bonus lorsqu'il porte sur des friches industrielles ou un périmètre déjà artificialisé.

Une autre piste avancée par le comité vise à systématiser le versement pour sous-densité en-dessous d'un seuil minimal de densité inscrit dans le PLU, y compris pour les locaux industriels, commerciaux et de stockage.

Une autre recommandation du comité vise à instituer une taxe sur les bureaux vacants sur le modèle de la taxe sur les logements vacants mais en distinguant la vacance "structurelle" de la vacance "conjoncturelle".

Enfin, il s'agirait d'instaurer une taxe sur la rétention du foncier à bâtir, ou d'adapter les taxes existantes, en zone 1AU (zone d'urbanisation future non équipée destinée essentiellement à l'habitat) ; le but serait d'inciter à utiliser ces terrains pour la construction, en veillant toutefois à ce que le zonage soit bien défini en amont et en permettant le cas échéant le déclassement de terrains non construits. Dans le même objectif, le comité préconise de supprimer les abattements pour les terrains à bâtir dans l'hypothèse d'une détention longue, voire de la pénaliser fiscalement.

3.4.3. Réflexions conduites dans les départements

Parmi les départements visités par la mission, seul celui de la Corrèze paraît avoir conduit une réflexion, conjointe entre DDFP et DDT.

Une note blanche de la DDFP analyse la situation du département en matière de fiscalité foncière des ménages (taxe foncière sur les propriétés bâties): la situation est très contrastée au sein d'un même EPCI, avec un taux allant de 5% (communes rurales) à plus de 20% (communes centres).

Or l'évolution démographique confirme la tendance générale d'une baisse de population dans les villes centres et d'une hausse en périphérie ; des situations concurrentielles peuvent donc s'installer au sein du même EPCI.

Dans une seconde note, la DGFP et la DDT s'interrogent sur la mobilisation des outils fiscaux pour une plus grande efficacité dans la lutte contre la rétention foncière dans le cadre de l'élaboration des DU. Sont listés les outils portant sur :

- la détention des terrains constructibles ou de locaux vacants:

majoration facultative de la TFNB sur les terrains constructibles (2 communes sur 283) ou sur les friches commerciales (0 commune), assujettissement facultatif à la TH des logements vacants (22 communes)

- la cession de terrains constructibles

imposition des plus-values au titre de l'IRPP, taxe nationale en faveur des Jeunes Agriculteurs (JA), assujettissement facultatif à la taxe communale forfaitaire

- la fiscalité de l'aménagement : taxe d'aménagement facultative (111 communes), versement pour sous-densité en zone U ou AU du PLU (0 commune).

3.4.4. Réflexions conduites par les organisations professionnelles

Dans leur rapport «foncier entre avenir et héritage», les Jeunes Agriculteurs (JA) ont fait en 2015 quatre séries de propositions pour agir sur la fiscalité liée à l'urbanisme et au foncier :

- la taxe sur le changement de destination:

réduire sa réduction d'assiette, abaisser la hauteur de la plus-value taxable, doubler les taux, relever le plafonds du reversement à l'ASP, la transformer en redevance

- redonner une impulsion à la taxe sur les friches commerciales
- la rendre obligatoire, conditionner l'ouverture à l'urbanisation,
- instaurer une taxe sur les prix excessifs pour la vente de terrains constructibles,
- taxer les réserves foncières inexploitées.

Les JA proposent que le produit de ces taxations financent les actions des SAFER en faveur de l'installation ; ils font le constat que les SAFER, contrairement aux EPF, ne disposent pas d'une fiscalité dédiée à leur action.

3.5. Recommandations relatives aux autres outils de protection

R3. Mieux valoriser les autres outils de protection :

- Intégrer pleinement les ZAP et PAEN dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLU(i)), permettre leur portage par des établissements publics au sens L 143-16, y associer un droit d'expropriation, expertiser l'opportunité de les fusionner ;
- Articuler sur le territoire les compensations collectives agricoles (CCA), environnementales et forestières, et préciser leur cadres réglementaires et financiers afin d'éviter l'instrumentalisation des CCA ;
- Rendre plus explicite les dispositions relatives aux produits sous signe d'origine
- Conserver la seule taxe «1529 nonies CGI» sur les plus-values foncières, en l'adaptant et en dédiant le produit aux SAFER pour leurs interventions foncières.

Voir mesures opérationnelles

3.5.1. Recommandations relatives aux ZAP et PAEN

Mesures opérationnelles relatives aux ZAP et PAEN

- Prévoir dans les projets de territoire des SCoT et PLU(i) la réalisation de ZAP ou de PAEN
- Permettre aux établissements publics au sens de l'article L 143-16 du code urbanisme de porter une ZAP
- Soumettre les projets de ZAP/PAEN à l'avis de la CDPENAF
- Communiquer sur les ZAP/PAEN et leurs évolutions
- Expertiser l'opportunité de créer un dispositif fusionnant ZAP/PAEN et d'y associer un droit d'expropriation à l'image des PAEN

3.5.2. Recommandations relatives à la CCA

Mesures opérationnelles relatives à la compensation collective agricole

- Articuler sur le territoire les différentes compensations (collective agricole, environnementale, forestière).
- Préciser le cadre réglementaire et financier pour mettre en œuvre la CCA afin d'éviter l'instrumentalisation de la démarche et d'introduire une cohérence nationale.
- Présenter devant la CDPENAF les compensations forestières et environnementales.
- Mener une évaluation des différentes compensations afin d'apprécier leur impact sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

3.5.3. Recommandations relatives aux aires de production sous appellation

Mesures opérationnelles relatives aux aires de production sous appellation

- Mentionner explicitement dans la loi que l'atteinte substantielle concerne les AOP, les AOC et les IGP et que l'avis conforme concerne les AOP et AOC
- Clarifier l'instruction technique quant au mode de calcul du seuil de 2% de réduction substantielle
- Associer l'INAO dans le processus de l'évaluation du potentiel agronomique et réfléchir aux besoins des productions sous origine avec les évolutions climatiques.

3.5.4. Recommandations relatives aux outils fiscaux

Mesures opérationnelles relatives aux outils fiscaux

- En ce qui concerne la taxation des plus-values foncières, conserver la seule taxe «1529 nonies CGI», modifier ses taux et supprimer l'abattement de 15000€, conformément à la proposition de la cour des comptes.
- Dédier le produit de la taxe «1529 nonies CGI» aux SAFER pour leurs interventions foncières.
- Produire une note conjointe pour les services déconcentrés listant les outils existants concourant à réduire la rétention foncière et la sous densité.

4. LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS AGRICOLES ET FORESTIERS (CDPENAF)

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) publiée le 13 octobre 2014 a créé la CDPENAF, qui s'est substituée à compter du 1er août 2015 à la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

La CDPENAF peut être consultée sur les documents d'urbanisme et projets d'aménagement (SCoT, PLU, cartes communales, projets d'infrastructures, demandes individuelles d'urbanisme ...) avec un impact sur les surfaces naturelles, forestières ou à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces.

L'objectif de cette commission élargie décline la volonté de l'État de lutter contre l'artificialisation des sols et de s'inscrire dans un développement durable du territoire : la loi de modernisation agricole et de la pêche (LMAP) avait fixé l'objectif en 2010 de diminuer de 50% la consommation de surfaces agricoles d'ici 2020.

Le bureau du foncier a réalisé en août 2016 auprès des DDT(M) une enquête sur le fonctionnement de ces commissions ; il en ressort que en 5 ans elles ont été réunies en moyenne 30 fois (avec une fourchette allant de 10 à 55) et ont examiné 250 dossiers, dont 2 SCoT, 40 PLU, 130 permis de construire (cf annexe 20 donnant la carte des avis rendus pour les PLU) : ces données illustrent une grande disparité dans le nombre et la nature des dossiers examinés.

4.1. Composition

La composition actuelle des CDPENAF est fixée par les décrets du 9 juin 2015 (Métropole hors Corse), du 16 novembre 2015 (DOM), du 17 février 2016 (Corse) ; un arrêté préfectoral porte dans chaque département création de la CDPENAF et désignation de ses membres et experts .

4.1.1. Participation du conseil régional

Le conseil régional n'est pas membre au titre du décret, mais a pu être invité à certaines CDPENAF (Rhône par exemple).

Or, comme rappelé précédemment (cf point 2.3.2), la loi relative à la nouvelle organisation de la République (loi NOTRe) impose aux régions de produire leur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), avec lequel les SCoT devront être compatibles.

Comme cité plus haut (cf 2.3.2) certaines régions expriment le souhait d'être membre de la CDPENAF.

La majorité des commissions départementales rencontrées par la mission ont émis un avis favorable à la participation du conseil régional comme membre. La mission recommande de rajouter, par voie réglementaire, le conseil régional comme membre de la CDPENAF.

En revanche, la présence du conseil départemental interroge la mission, au regard de ses compétences actuelles et futures.

4.1.2. Participation d'autres membres et experts

L'élargissement du champ de compétences de la commission aux espaces naturels justifierait de prévoir, lorsqu'ils existent sur le territoire départemental, la participation des conservatoires des espaces naturels et du littoral, des parcs nationaux et naturels régionaux ; certaines commissions les invitent déjà comme experts pour l'examen des projets impactant directement leur territoire

Dans le cadre de leur réponse au questionnaire adressé en 2016 par le bureau du foncier, de nombreuses DDT(M) s'interrogent sur la plus-value apportée par certains membres : le cas des notaires est le plus fréquemment cité; les autres citations (certains syndicats agricoles, ou encore propriétaires forestiers...) renvoient vraisemblablement à l'absence de projet départemental formalisé pour la préservation des ENAF.

Concernant la désignation des experts, la mission note des choix départementaux bien en phase avec la finalité de la commission : SAFER, Terres de liens, Terres en ville ; mais elle s'étonne également d'autres choix : services de remplacement, coopérative d'approvisionnement,....

4.2. Présidence et secrétariat

4.2.1. Présidence

Dans la majorité des départements (2 sur 3 en 2016), la commission est présidée par la DDT(M) (direction et parfois chef de service) ; néanmoins dans quelques uns (environ le tiers), le préfet (Haute-Savoie) ou un sous préfet (Rhône, Charente) assure cette présidence.

La mission a pu observer que la posture du président peut varier fortement, d'une conduite très directive à une attitude d'écoute. De plus, pour les documents de planification et d'urbanisme (DU), la DDT(M) doit concilier sa position de personne publique associée et de présidence de la CDPENAF.

La commission considère que l'attitude à retenir doit reposer sur une écoute attentive, qui ne doit bien sûr pas empêcher l'expression de la position des services de l'État ; au regard des situations très contrastées observées, la mission recommande que la prochaine note de service DGPE/DGALN donne cette instruction aux DDT(M).

4.2.2. Organisation des séances et analyse des dossiers

L'enquête du bureau du foncier a montré que dans la moitié des départements , le secrétariat de la commission est assuré au sein de la DDT(M) par le service en charge de l'urbanisme, et dans les autres par le service en charge de l'économie agricole (4 sur 10) ou plus rarement par le service «connaissances des territoires».

La mission considère comme indispensable la préparation de la commission par la direction avec l'ensemble des services concernés par l'ordre du jour (les 3 cités et le service en charge du milieu naturel et des forêts).

Les services réalisent un travail important de présentation des dossiers le plus souvent en interne. Ils élaborent des documents spécifiques sur la base d'un cadre préétabli.

Pour leur part, les membres des CDPENAF rencontrés ont presque toutes exprimées le souhait de disposer, pour les documents de planification et d'urbanisme, d'une présentation claire et objective présentant la situation en matière de consommation des espaces, au regard d'un état avant et après le projet.

La mission recommande donc qu'un cadre soit fixé aux collectivités, sur la base de la notice utilisée par la DDTM de l'Hérault (cf. Annexe 21) et que ces dernières proposent une première rédaction de la fiche de séance pour les membres, à charge à la DDT d'en vérifier le contenu préalablement à la séance de la commission.

La mission suggère également le recours en séance aux outils cartographiques en ligne, de façon à étayer les échanges.

Ces évolutions sont d'autant plus importantes que, dans la plupart des départements où elle s'est déplacée, la mission a constaté que la qualité des bureaux d'étude n'est pas satisfaisante ; ainsi en Seine-et-Marne, le taux élevé d'avis défavorables rendus pour les DU (25% depuis 2010) est

en grande partie liée à une compétence insuffisante des bureaux d'étude.

Dans la pratique, les personnes impliquées dans l'élaboration de documents d'urbanisme (bureaux d'études, élus...) disposent souvent d'une formation ou une connaissance limitée des questions agricoles, forestières ou environnementales, ce qui peut introduire un biais dans leurs approches.

La présentation des documents d'urbanisme en CDPENAF comporte souvent des critères quantitatifs (par exemple Yonne : nombre de logements en fonction d'une évolution démographique prévisionnelle, superficie par logement...).

Par contre, des critères qualitatifs relatifs aux logements vacants, aux friches, à la continuité écologique, à la valeur agronomique des terres agricoles confisquées, aux potentialités hydriques des sols sont rarement pris en considération (par exemple en Charente).

Le changement climatique qui aura un impact direct sur les productions du territoire ou encore sur la capacité d'alimenter les aires urbaines en eau (soulevée dans l'Hérault) ne sont pas réellement pris en compte à ce jour.

Or ces éléments deviennent des facteurs limitant de l'accueil des populations sur certains territoires, tel que l'eau potable dans le département de l'Hérault.

4.2.3. Animation régionale des CDPENAF

Dans le cadre de leur appui aux DDT(M) cité plus haut (cf point 2.1.4), certaines directions régionales (Occitanie, Île-de-France, Nouvelle Aquitaine,...), ont compris l'importance d'une animation des CDPENAF (président et secrétariat), au regard de la régionalisation des politiques publiques d'aménagement et de l'enjeu de partager les doctrines et de capitaliser les bonnes pratiques (il a été cité à la mission 2 départements limitrophes, dont les exigences en matière de construction par les agriculteurs en zones agricoles sont divergentes ..)

La mission recommande que la note de service à venir demande que cette animation soit conjointement réalisée par la DRAAF et la DREAL.

4.3. Compétences et positionnement de la CDPENAF

4.3.1. Examen des PLU(i)

Dans un souci de simplification administrative, la LAAF a supprimé l'examen des PLU(i), et situés dans un périmètre de SCoT arrêté après sa promulgation.

Toutes les OPA et la quasi totalité des CDPENAF rencontrées par la mission ont exprimé le souhait unanime de rétablir cet examen, pour les raisons suivantes :

- un grand nombre de SCoT récemment approuvés n'ont pas encore intégré les dispositions fixées en matière de consommation économe du foncier par les lois portant engagement national pour l'environnement (ENE) et pour un accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ;
- le niveau de précision d'un SCoT est insuffisant pour suivre de façon détaillée la consommation d'espaces ;

- pour les départements prochainement couverts par des SCoT, le rôle de la CDPENAF sera réduit au seul examen des autorisations de construire.

Il faut donc clairement «régler la focale» de la CDPENAF : comme l'écrit la DDT de Savoie, «la suppression de l'examen des PLUi arrêtés après octobre 2014 oblige à s'interroger sur le rôle que l'on souhaite confier à la CDPENAF : analyse stratégique tous les 6 ans de la consommation foncière des SCoT et PLUi ou travail technique de décorticage des autorisations d'urbanisme? »

La mission souligne la différence d'échelle, de précision et d'opposabilité entre un SCoT, document de planification sur un large territoire, et un PLU(i) à l'échelle cadastrale ; elle recommande donc de rétablir par voie législative l'examen par la CDPENAF de tous les PLU(i) (révision articles L112-1-1 du code rural et L 153-16 du code de l'urbanisme).

De plus, à l'instar de certains membres des commissions rencontrées, elle souhaite aussi attirer l'attention l'importance de veiller à ce que le PLUi « ne masque pas les situations communales».

4.3.2. Auto-saisine au stade du PADD

De nombreuses CDPENAF examinent les SCoT/PLU(i) au stade du Plan d'aménagement et de développement durable (PADD), en utilisant la possibilité que leur ouvre le code rural et de la pêche maritime (CRPM) de pouvoir s'auto-saisir sur les projets et documents générant une consommation d'ENAF.

Cette pratique s'avère très efficace, car elle revêt un caractère pédagogique tant pour les élus porteurs du projet que les membres de la CDPENAF ; de plus, c'est un gage d'efficacité pour la CDPENAF, car son avis obligatoire rendu au stade de l'arrêt du document est ressenti comme bien tardif par les élus. La mission recommande de généraliser cette pratique pour tous les grands projets (infrastructures, zones d'activité économique) et DU.

4.3.3. Infrastructures, grands projets

Plusieurs CDPENAF souhaitent disposer d'un inventaire des zones d'activité économique (ZAE) et des dépôts de logistiques; et certaines vont initier un observatoire des ZAE et un schéma régional des entrepôts ; elles prévoient désormais de s'auto-saisir très en amont sur ces projets.

Par ailleurs, les zones d'aménagement et d'aménagement concertée font certes l'objet de déclaration au Préfet , mais ne sont pas incluses dans le projet de territoire porté par le PLU.

La mission recommande de soumettre les projets de ZAE, ZAD et ZAC à l'avis de la CDPENAF.

4.3.4. Avis conformes

Les avis rendus par les CDPENAF des départements d'outre-mer sont tous conformes et doivent donc être suivis par le préfet, lorsqu'il rend son avis à la collectivité pour un DU ou lorsqu'il prend une décision en matière d'autorisation de construire.

En Métropole, seuls quelques cas, identifiés par le législateur, relève de l'avis conforme (par exemple : réduction par un projet PLU de surfaces en zone AOP, changement de destination d'un bâtiment en zone A ou N, ou encore projet de construction hors parties actuellement urbanisées en commune dépourvue de DU).

Certaines OPA nationales et certains membres des CDPENAF rencontrées souhaitent étendre l'avis conforme à tous les avis, de façon à renforcer le pouvoir de la commission ; la mission ne rejoint pas cette analyse qui serait de nature à déresponsabiliser les élus ; mais elle estime nécessaire de renforcer le suivi de la mise en œuvre des documents d'urbanisme (cf ci dessous).

Néanmoins, la déclaration de projet (au titre des articles L.300-6, L.153-54 à L.153-59, R.153-14 et R.153-15 du CU) est très souvent mobilisée , et ne constitue plus une procédure d'urgence ; en outre, l'appréhension de l'intérêt général du projet est difficile dans la plupart des situations.

La mission recommande donc d'élargir l'avis conforme des CDPENAF aux déclarations de projet.

4.3.5. Suivi des avis rendus et des documents d'urbanisme

La majorité des membres des CDPENAF rencontrées ont déploré l'absence de retour sur les suites données aux avis rendus par la commission, à différents stades :

- pour le préfet ; les avis et décisions relevant de sa compétence,
- pour les collectivités porteuses du projet ou du document d'urbanisme.

La mission rejoint la suggestion des nombreux membres de CDPENAF pour que soit mis en place progressivement, un suivi régulier des DU. Ce suivi régulier pourra s'appuyer sur une transmission systématique aux DDT des DU reçus par le service en charge du contrôle de légalité de la préfecture.

La mission recommande à la DGPE de donner instructions aux DDT(M) de généraliser ce suivi de façon régulière (par exemple tous les 6 ans) avec une présentation devant la CDPENAF, de façon à disposer des consommations réelles espaces.

Dans ce cadre, la mission note avec intérêt l'expérience des certains SCoT (Pays de la baie du Mont saint-Michel par exemple), qui ont fixé un quota pour la consommation annuelle de chaque commune.

4.4. Fonctionnement de la CDPENAF

4.4.1. Règlement intérieur

La majorité des commissions rencontrées (77 % en 2016) se sont dotées d'un règlement intérieur ; certaines (Mayenne, Charente) ont jugé utile de préciser le champ de compétences de la CDPENAF (en incluant les infrastructures) et ses modalités de fonctionnement (dont l'autosaisine au stade du PADD ou encore le délai d'envoi des dossiers aux membres)

La mission recommande de généraliser le règlement intérieur à toutes les CDPENAF,

4.4.2. Implication des élus

Un grand nombre de CDPENAF invite les élus à présenter eux-mêmes leur DU, avec l'appui de leur bureau d'études ; quelques unes ont fixé le cadre de cette présentation, de façon à ce que l'enjeu de la préservation des ENAF en soit bien la thématique principale (par exemple la DDTM 34, cf point 4.2.2 et notice en annexe 22).

La mission considère que cette pratique est de nature à favoriser l'implication des élus vis à vis de la commission et donc également de l'enjeu de préservation ; elle recommande donc que cette pratique soit généralisée par la DGPE.

4.4.3. Doctrines

La CDPENAF doit être incitée à se doter de pratiques opérationnelles, lui permettant de formuler des avis argumentés, homogènes et dans les délais requis ; pour traiter des dossiers récurrents (constructions hors PAU, transformation de l'habitat..), l'établissement de doctrines est une pratique à encourager ; selon l'enquête conduite en 2016, les deux tiers des CDPENAF se sont dotées de doctrines, mais la mission n'a pas mesuré une proportion aussi élevée dans la dizaine de départements qu'elle a visités.

Plusieurs des CDPENAF rencontrées par la mission ont identifié des points de vigilance non formalisés ; quelques unes se sont dotées de doctrines (par exemple, construction hors PAU pour les bâtiments agricoles et STECAL, extensions et annexes en zones A et N des DU en Corrèze) ou vont le faire (compensation collective agricole en Haute-Savoie).

Dans d'autres départements (Hérault), la DDT(M) s'est doté de doctrines, mais ne les a pas partagées avec la commission.

Plus largement, la mission constate que l'appropriation des commissions rencontrées est moins avancé pour les espaces naturels et forestiers; et la plupart de leurs membres reconnaissent que le travail en terme de doctrines reste à faire sur les espaces.

Par ailleurs, de nombreux départements (Var, Yonne, Charente...) ont vu, particulièrement depuis 2010, la signature de chartes en faveur de la protection espaces agricoles ; le suivi de ces chartes peuvent se révéler de niveau très inégal, mais la mission a constaté que dans certains départements comme le Rhône, la CDPENAF porte le comité de pilotage pour la mise en œuvre de la charte départementale « agriculture, urbanisme, territoires » : 3 axes structurent son suivi et organisent son cadre de travail: observer/connaitre/communiquer/promouvoir et accompagner/maintenir l'activité agricole et limiter la consommation d'espaces.

4.4.4. Articulation avec la CDNPS

La commission départementale de la nature, des sites et des paysages (CDNPS), instituée en 2006, « concourt à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie et contribue à une gestion équilibrée des ressources naturelles et de l'espace dans un souci de développement durable ». (art. R 341-16 du code de l'environnement).

Son champ de compétence recoupe donc en partie celui de la CDPENAF quant à la préservation

des espaces naturels; de plus, certains membres (notamment les associations environnementales) abordent régulièrement en CDPENAF, les impacts du projet au titre du paysage.

Certaines des commissions rencontrées ont retenu pour 2018 le principe de présenter les dossiers devant la CDPENAF et la CDNPS la même semaine afin que les dossiers envisagent la consommation d'espaces et le paysage de façon simultanée. La mission considère cette pratique comme porteuse de cohérence, d'autant plus, que certains acteurs sont membres des 2 commissions.

4.4.5. Délais pour rendre les avis

Certaines des CDPENAF rencontrées ont regretté le délai trop court fixé pour la remise de leurs avis, en particulier pour les PLUI avec de nombreuses communes (3 mois), et pour les procédures de compensation collective (2 mois).

La mission recommande de porter, par voie législative, à 5 mois le délai pour rendre son avis par la CDPENAF sur ces 2 procédures.

4.4.6. Examen des autorisations de construire

Dans un souci d'alléger les séances, plusieurs des commissions rencontrées ont délégué à une commission d'expertise, composée de la DDT(M) et de la chambre d'agriculture, l'examen des permis de construire en zone agricole.

Sous réserve d'un retour en séance plénière, cette pratique présente l'avantage d'alléger la durée des commissions.

4.4.7. Bilan annuel et formation/acculturation des membres

La plupart des DDT(M) rencontrées réalisent un bilan de l'activité de la CDPENAF dont elles assurent le secrétariat ; mais ce bilan ne fait pas l'objet d'une communication extérieure, aucune synthèse régionale ni nationale n'est produite. De plus, il serait utile de pouvoir estimer l'impact de la commission en terme de préservation des ENAF, par exemple en comparant les projets au stade du PADD et de l'arrêt. De plus, certaines CDPENAF expriment le souhait de voir élargis les bilans aux infrastructures terrestres et aux zones d'activité économique.

La mission recommande à la DGPE de prévoir ces synthèses régionales et nationales.

Par ailleurs, la plupart des membres de CDPENAF rencontrées (par exemple l'Yonne) sont favorables globalement aux suggestions de la mission :

- organiser une formation continue des membres et notamment pour les nouveaux,
- faire intervenir des personnes extérieures au cas par cas.

4.5. Recommandations relatives à la CDPENAF

La mission constate que la CDPENAF a permis la prise de conscience de la consommation des espaces par tous ses membres y compris les OPA ; son climat est apaisé, et une connivence entre élus, OPA et associations environnementales s'y développe le plus souvent.

Son rôle pédagogique vis à vis des élus se traduit par la sensibilisation quant aux impacts des projets sur les ENAF, une obligation d'argumenter leur nécessité et de réfléchir la réduction en amont.

L'APCA note une évolution positive depuis les CDCEA, mais avec des différences selon les départements ; globalement, les CDPENAF ont fait évoluer les maires sur l'habitat.

Au sein de la DDT(M), c'est un lieu d'horizontalité entre services et d'intégration des politiques publiques.

Il s'agit néanmoins d'éléments d'appréciation qualitative et l'impact de ces commissions n'est pas quantifié, par exemple par un recul effectif de la consommation.

La mission a également pu constater que l'acculturation de ses membres, leur implication et leur capacité de proposition peuvent être améliorées.

Les CDPENAF doivent également mieux partager leurs objectifs avec les acteurs du territoire.

Recommandation relatives à la CDPENAF

R4. A propos des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers , rétablir l'examen de tous les plans locaux d'urbanisme, développer l'expertise sur les espaces naturels et sur les espaces forestiers, harmoniser les pratiques entre CDPENAFs.

Voir mesures opérationnelles

Mesures opérationnelles relatives à la CDPENAF

- **Rendre le conseil régional membre de la CDPENAF**
- **Rétablir l'examen par la CDPENAF de tous les PLU(i)**
- **Soumettre les projets de ZAE, ZAD, ZAC à l'avis de la CDPENAF**
- **Élargir l'avis conforme des CDPENAF aux déclarations de projet.**
- **Porter à 5 mois le délai d'examen pour les PLUi.**

***Pour la note de service conjointe DGPE/DHUP :**

- **Préciser la posture de la présidence**
- **Donner un cadre aux élus pour présenter eux-mêmes leur DU**
- **Intégrer des critères qualitatifs au-delà du ratio logements/ha**
- **Généraliser l'animation régionale conduite par DRAAF et DREAL**
- **Généraliser l'auto-saisine au stade du PADD pour les SCoTs, PLUis et les projets d'ampleur**
- **Généraliser un suivi annuel des avis rendus par les CDPENAF et par les préfets**
- **Examiner un bilan des surfaces potentiellement et réellement artificialisées**
- **Installer progressivement un suivi régulier de la réalisation des DU**
- **Prévoir des formations continues des membres de CDPENAF et des interventions de personnes extérieures.**

La mission considère que la mise en œuvre de ses recommandations optimisera le positionnement de la CDPENAF comme un des acteurs de la construction d'un projet de territoire économe en espaces.

5. SENSIBILISATION SUR LES ENJEUX DES ESPACES À PRÉSERVER

5.1. Communiquer sur une approche territoriale intégrant l'entrée Alimentation

Une nouvelle approche par l'alimentation durable pourrait constituer une porte d'entrée vers un nouveau modèle de développement des territoires. Elle permet une approche transversale des enjeux: défi énergétique (lutte contre le dérèglement climatique), défi environnemental (préservation des ressources naturelles, de la potentialité agronomique des sols et de la biodiversité), mais également développement de l'emploi local non délocalisable, aménagement du territoire, santé, mieux vivre ensemble, relations entre les espaces ruraux et urbains...

Le pacte de politique alimentaire urbaine de Milan du 15 octobre 2015 énonce la nécessité d'une réorientation de l'action publique pour construire une politique alimentaire locale durable, inclusive et en cohérence avec les objectifs du développement durable selon une approche écosystémique. Cela suppose de considérer les projets alimentaires territoriaux comme un outil de cohérence des politiques publiques relatives à l'aménagement, l'agriculture, le développement économique et l'emploi, l'environnement, la santé, la cohésion sociale, la valorisation du patrimoine, la lutte contre le changement climatique... Ce pacte a été signé par 113 villes dans le monde.

L'association des régions de France s'est engagée, le 4 juillet 2014, à promouvoir des systèmes alimentaires territorialisés grâce à des politiques alimentaires dédiées au développement de leur territoire, favorisant le développement économique local, la gestion durable de leurs ressources naturelles et la promotion de l'emploi agricole et rural. L'ARF demandait, entre autres, à ses membres de faciliter l'installation d'agriculteur ; les crédits du deuxième pilier de la PAC, désormais gérés par les Régions, peuvent d'ailleurs favoriser le développement de ces systèmes alimentaires territorialisés.

Suite à ce pacte de politiques alimentaires urbaines de Milan (MUFPP) mais aussi :

- de la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, où l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle figurent dans les dix secteurs d'intervention prioritaires ;
- du programme national pour l'alimentation (PNA), qui encourage les collectivités locales à rendre leur système alimentaire plus durable en mettant en place des projets alimentaires territoriaux (PAT) ;

- des États généraux de l'alimentation, lancés le 20 juillet par le Président de la République ;
- de la Stratégie Europe et international du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation 2018/2022, qui reconnaît l'importance des collectivités territoriales dans la mise de place d'une agriculture et d'une alimentation durable,

Le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères a lancé, en partenariat avec le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le 28 septembre 2017, un appel à projets en soutien à la coopération décentralisée sur le thème « Alimentation et agriculture durables ».

Cet appel à projets invite toutes les collectivités locales françaises et étrangères à travailler ensemble sur un projet de transition vers des systèmes alimentaires durables (allant de la production agricole à la gestion des déchets alimentaires) et à construire les réponses les plus adaptées à leur territoire tout en bénéficiant de l'expérience de chacun.

La protection du foncier agricole devient alors la première thématique traitée par les collectivités s'impliquant dans l'alimentation. Dans l'ancienne région de Nord-Pas-de-Calais un schéma régional d'alimentation et d'agriculture durable est cité comme déclencheur de l'entrée dans une démarche de trame verte et bleue et de réflexion sur les productions de proximité par le territoire. Certaines métropoles ont mis en place des stratégies de remise en activité agricole en proposant des subventions au « défrichage » de parcelles non valorisées.

La maîtrise foncière publique est une autre solution pour permettre l'installation de nouveaux agriculteurs, en mobilisant du foncier en achetant en fonction des opportunités et en lien avec la SAFER ; on peut citer par exemple le cas de la communauté d'agglomération Cœur Essonne qui a eu l'opportunité de convertir une partie d'une ancienne base d'essais aériens (75 ha) en pôle agricole bio, grâce à la son acquisition foncière dans le cadre d'un plan de redynamisation de l'État.

La mission recommande de saisir le thème de l'alimentation pour communiquer vis à vis des élus : Il s'agit d'élaborer, en lien avec les DDT, un argumentaire et des documents de vulgarisation mettant en valeur les enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi qu'une politique territoriale axée sur l'alimentation.

Un séminaire au niveau de l'assemblée nationale, du Sénat et des associations fédérant les collectivités pourrait également être organisé.

5.2. Former au principe Eviter/Réduire/Compenser

Une meilleure information sur les moyens d'éviter, de réduire voire de compenser en dernier lieu la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers nécessitent d'être distillée :

- vis-à-vis des propriétaires fonciers qui sont les vendeurs de terrains ;
- vis à vis des exploitants agricoles qui ne raisonnent pas toujours au mieux l'implantation du bâti

agricole ou leur résidence ;

- vis-à-vis du grand public qui demeure attiré sur le schéma de la maison individuelle ;
- vis-à-vis des élus qui n'intègrent pas la valorisation des logements vacants, les friches, la rénovation des centres bourgs avant d'envisager une expansion urbaine ;
- vis à vis de l'État qui n'intègre pas dans ses grands projets d'investissement les questions d'économie foncière et qui devrait rechercher une meilleure répartition de la population en maintenant notamment des services en zones rurales.

Afin de penser à « éviter » et à « réduire » avant même de compenser, la mission recommande de développer des argumentaires vis à vis des différents publics tels que les propriétaires fonciers, organisations syndicales agricoles, les ONG, les élus, le grand public.

Une information sur les outils existants (ZAP, PAEN, Chartes forestières) est indispensable ; les membres des CDPENAF rencontrés les ignorant dans leur grande majorité.

Des expériences existent comme celle du Var qui a élaboré un guide pour un projet de réservation de l'espace et de développement de l'activité agricole (Cf annexe 16).

5.3. Mobiliser des méthodes novatrices

Le réseau émergent des praticiens territoriaux mais également le réseau rural ou le réseau des Nouveaux conseils au territoire ..mettent en œuvre des méthodes innovantes, parfois ludiques, de concertation ou de sensibilisation. Ils sont aidés en cela par les organismes de recherche et d'enseignement.

A titre d'exemple, AgroParisTech a récemment présenté un livre établi par deux architectes urbanisme permettant de parler d'urbanisme et de développement urbain de façon décomplexée, pour tous les publics à partir de 14 ans. Le livre dont on est le héros, présente une commune imaginaire qui doit accueillir de nouveaux habitants pour garder son école ouverte. Le maire organise un grand débat public à partir duquel de nombreuses options s'offriront au lecteur, le menant à la réussite, à l'échec ou à la remise en cause de ses (mauvais) choix avec de nouvelles chances de trouver de meilleures solutions. Il est ainsi fait appel à l'imaginaire pour ouvrir le champ de la réflexion et des possibles.

Des diagnostics partagés ou des ateliers de prospective peuvent également s'adresser à des élus en amont de l'élaboration de documents d'urbanisme, selon une méthode de l'UMR Metafort¹¹.

11 UMR «Mutations des activités, des espaces et des formes d'organisation dans les territoires ruraux» (Metafort) rassemble, depuis 2005, un peu plus de 80 chercheurs, enseignants-chercheurs, ingénieurs, techniciens provenant d' AgroParistech, Irstea, Inra, VetAgro Sup

5.4. Recommandations relatives à la sensibilisation aux enjeux

R5. Mieux sensibiliser aux enjeux des ENAF :

- Inscrire explicitement les espaces agricoles et forestiers dans la séquence « Éviter/Réduire/Compenser » mentionnée dans le code l'environnement ;
- Orchestrer des mesures de sensibilisation et de vulgarisation sur la base d'argumentaires et en informant sur les nouvelles formes urbaines.

Voir mesures opérationnelles

Mesures opérationnelles relatives à l'information

- Inscrire explicitement les espaces agricoles et forestiers dans la séquence « Éviter/Réduire/Compenser » codifiée L110-1 code de l'environnement
- Établir des argumentaires présentant les enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers et organiser des actions de vulgarisation
- Diffuser des méthodes favorisant le croisement des approches sectorielles sur les territoires.

6. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS AU REGARD DU PRINCIPE « ERC »

◆ Pour contribuer à « Éviter »

Mesures opérationnelles relatives au pilotage des politiques

- Substituer l'OENAF par la conférence des espaces naturels, agricoles et forestiers (missions de réflexion, d'orientation, de communication).
- Impliquer le MAA, le MTES, le MCT pour assurer ses moyens de fonctionnement.

Mesures opérationnelles relatives aux ZAP et PAEN

- Prévoir dans les projets de territoire des SCoT et PLU(i) la réalisation de ZAP ou de PAEN
- Permettre aux établissements publics au sens de l'article L 143-16 du code urbanisme de porter une ZAP
- Soumettre les projets de ZAP/PAEN à l'avis de la CDPENAF
- Communiquer sur les ZAP/PAEN et leurs évolutions
- Expertiser l'opportunité de créer un dispositif fusionnant ZAP/PAEN et d'y associer un droit d'expropriation à l'image des PAEN Relatives aux ZAP et PAEN

Mesures opérationnelles relatives aux aires de production sous appellation

- Mentionner explicitement dans la loi que l'atteinte substantielle concerne les AOP, les AOC et les IGP et que l'avis conforme concerne les AOP et AOC
- Clarifier l'instruction technique quant au mode de calcul du seuil de 2% de réduction substantielle

- Associer l'INAO dans le processus de l'évaluation du potentiel agronomique et réfléchir aux besoins des productions sous origine avec les évolutions climatiques.

Mesures opérationnelles relatives aux outils fiscaux

- En ce qui concerne la taxation des plus-values foncières, conserver la seule taxe «1529 nonies CGI», modifier ses taux et supprimer l'abattement de 15000€, conformément à la proposition de la cour des comptes.
- Dédier le produit de la taxe «1529 nonies CGI» aux SAFER pour leurs interventions foncières.
- Produire une note conjointe pour les services déconcentrés listant les outils existants concourant à réduire la rétention foncière et la sous densité.

Mesures opérationnelles relatives à l'information

- Inscrire explicitement les espaces agricoles et forestiers dans la séquence « Éviter/Réduire/Compenser » codifiée L110-1 code de l'environnement
- Établir des argumentaires présentant les enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers et organiser des actions de vulgarisation
- Diffuser des méthodes favorisant le croisement des approches sectorielles sur les territoires.

◆ Pour contribuer à « Réduire »

Mesures opérationnelles relatives aux outils de mesure

- Généraliser le recours aux images satellitaires pour obtenir une référence nationale de l'état des ENAF.
- Mobiliser Irstea pour assurer le transfert et la formation aux outils de mesure issus de la recherche aux services déconcentrés.
- Impliquer le MAA, le MTES, le MCT au tour de table pour l'approvisionnement mutualisé en imagerie satellitaire.

Mesures opérationnelles relatives au pilotage interministériel

- Installer un seul réseau de correspondants fonciers et en assurer l'animation par la DGPE et la DGALN.
- Généraliser la coordination DRAAF DREAL pour l'échange de pratiques, l'observation du territoire, la production de doctrines...
- Créer une rubrique au sein du BOP 215 « préservation des espaces »
- Veiller à doter les DDT(M) d'au moins 1 agent du MAA pour assurer ses missions sur la gestion économe des espaces en application du décret d'attribution des DDT.

Mesures opérationnelles relatives aux documents d'urbanisme

- Revisiter les codes concernant l'urbanisme, le rural, l'environnement et les collectivités pour s'assurer de la cohérence des dispositions s'agissant de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.
- Doter les documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i)) d'un projet agricole et forestier de territoire,

incluant les éventuels projets de ZAP et PAEN.

- Développer des SCoT plus prescriptifs sur les espaces consommables
- Fixer un délai maximal de mise en conformité des PLU(i) sous SCoT
- Évaluer la première génération de SRADDET dans l'objectif de renforcer cet outil au regard de la protection des ENAF à l'image du SDRIF.
- Établir des guides opératoires à l'attention des bureaux d'études, des commissaires enquêteurs pour élargir leur culture d'urbanistes aux enjeux des espaces naturels, agricoles et forestiers.
- Expertiser, pour les métropoles de Lyon et Marseille. l'intérêt de doter les SCoT d'une carte de destination des sols et d'un volet prescriptif à l'image du SDRIF.

Mesures opérationnelles relatives à la CDPENAF

- Rendre le conseil régional membre de la CDPENAF
- Rétablir l'examen par la CDPENAF de tous les PLU(i)
- Soumettre les projets de ZAE, ZAD, ZAC à l'avis de la CDPENAF
- Élargir l'avis conforme des CDPENAF aux déclarations de projet.
- Porter à 5 mois le délai d'examen pour les PLUi.

*Pour la note de service conjointe DGPE/DHUP :

- Préciser la posture de la présidence
- Donner un cadre aux élus pour présenter eux-mêmes leur DU
- Intégrer des critères qualitatifs au-delà du ratio logements/ha
- Généraliser l'animation régionale conduite par DRAAF et DREAL
- Généraliser l'auto-saisine au stade du PADD pour les SCoTs, PLUis et les projets d'ampleur
- Généraliser un suivi annuel des avis rendus par les CDPENAF et par les préfets
- Examiner un bilan des surfaces potentiellement et réellement artificialisées
- Installer progressivement un suivi régulier de la réalisation des DU
- Prévoir des formations continues des membres de CDPENAF et des interventions de personnes extérieures ;

◆ Pour « Compenser au mieux »

Mesures opérationnelles relatives à la compensation collective agricole

- Articuler sur le territoire les différentes compensations (collective agricole, environnementale, forestière).
- Préciser le cadre réglementaire et financier pour mettre en œuvre la CCA afin d'éviter l'instrumentalisation de la démarche et d'introduire une cohérence nationale.
- Présenter devant la CDPENAF les compensations forestières et environnementales.
- Mener une évaluation des différentes compensations afin d'apprécier leur impact sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

CONCLUSION

L'objectif de gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers est désormais inscrit dans la loi et la responsabilité est confiée aux collectivités au travers de leur compétence urbanisme .

Néanmoins la prise de conscience s'avère encore limitée.

Les espaces agricoles présentent des enjeux (support des biens alimentaires, stockage du carbone, maîtrise de l'eau, biodiversité..) qui passent souvent en second plan par rapport aux attentes immédiates de la population (logements, centre d'activités ...).

Les espaces naturels sont relativement bien sauvegardés compte tenu des outils réglementaires les concernant.

Les espaces forestiers ne donnent pas lieu à une attention ni à une planification particulières.

Les commissions départementales de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers s'attachent à le faire appliquer et agissent par contamination positive auprès des élus locaux. Elles n'intègrent pas encore pleinement les espaces naturels et forestiers depuis l'élargissement de leur compétence en 2014. La mission recommande d'harmoniser les pratiques entre commissions et de rétablir l'examen de tous les plans locaux d'urbanisme.

Les outils spécifiques de protection des espaces agricoles (ZAP et PAEN) sont inconnus de la plupart des interlocuteurs. Un expertise devrait être conduite sur leur évolution en un dispositif unique et sur sur l'opportunité d'étendre le droit d'expropriation.

C'est pourquoi, la mission formule des propositions non plus dans une démarche défensive mais dans un objectif de co-construction entre les collectivités, les professionnels des filières agricoles et forêt-bois et les associations environnementales. Ces enjeux et ces activités ont toute leur place dans le nouveau contexte économique, environnemental et social qui émerge au niveau des territoires. Des projets agricoles et forestiers doivent être clairement exprimés et intégrés aux projets de territoire. La mission estime que les schémas de cohérence territoriales constituent une échelle pertinente tout comme les plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

Le principe « Eviter - Réduire - Compenser » en vigueur dans le domaine de l'environnement devrait présider à toutes décisions des collectivités, y compris pour les espaces agricoles et forestiers. Les SRADDET mériteront d'être évalués dans l'objectif de renforcer leur contribution à la protection des espaces, naturels, agricoles et forestiers. Les dispositifs de compensations (collective agricole, environnementale, forestière) aujourd'hui élaborés de façon disjointe doivent être articulés, le territoire étant fini par nature.

La mission a constaté que l'observation du phénomène de réduction de ces espaces se heurte également à l'absence de méthodes de mesure généralisables et précises. Au delà de cette constatation déjà largement partagée, la mission a formulé une proposition opérationnelle, en ayant recours aux images satellitaires et aux progrès de la recherche.

Sur la base de données et de formulation des enjeux, une communication institutionnelle d'envergure devrait alors être entreprise, associant le monde agricole, le monde forestier, les représentants des collectivités, les associations environnementales ...

La mission suggère de transformer l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers en « conférence » des espaces naturels, agricoles et forestiers, axée sur des mission de réflexion et d'orientation des politiques publiques et de communication.

La mission estime qu'une implication du ministère de l'agriculture et de l'alimentation est indispensable dans cette étape amont qui précède tout développement des activités agricoles et forestières. Des moyens doivent être consacrés au niveau des services déconcentrés, comme au niveau central. Le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de la cohésion territoriale, en charge de l'urbanisme mais également de l'environnement apparaissent plus investis et mobilisent des moyens sur ces sujets.

Une démarche interministérielle MAA, MTES et MCT est à développer à tous niveaux.

Globalement, la mission s'est attachée à proposer des pistes d'amélioration concrètes qui peuvent être de portée réglementaire ou relever d'échanges de bonnes pratiques.

Les situations rencontrées au travers d'une quinzaine de départements sont de nature à alimenter l'instruction technique en cours de révision, destinée aux services déconcentrés.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 09 MAI 2017

N/Réf : CI 742847

à

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugrard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Consommation des espaces naturels et forestiers.

La consommation des espaces pour les divers usages urbanisation, infrastructures, productions alimentaires, productions de matériaux, productions énergétiques, nécessite d'être analysée au regard des éventuels conflits d'usage et des arbitrages qui peuvent en résulter.

Le suivi des espaces naturels, agricoles et forestiers qui subissent des pressions fortes est une préoccupation du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF). C'est pourquoi la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP) n° 2010-874 du 27 juillet 2010 a prévu la mise en place d'un Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA), installé le 17 avril 2013. La Loi d'avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, a étendu les prérogatives de l'ONCEA aux espaces naturels et forestiers, et créé l'Observatoire des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers. L'Institut national de l'information géographique et forestière a, quant à lui, pour vocation de décrire la surface du territoire national et l'occupation de son sol ainsi que d'élaborer et de mettre à jour l'inventaire permanent des ressources forestières nationales. L'enjeu d'aménagement des territoires qui consiste en effet à assurer une gestion maîtrisée de la consommation d'espaces permettant de concilier besoins liés à l'enjeu de sécurité alimentaire et au développement et préservation des espaces, prend une importance croissante dans les politiques publiques.

...

d'avenir, Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, Lois portant engagement national pour l'environnement.

Il s'agit en particulier de l'évolution des règles d'urbanisme au travers des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et des Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLUI) et la création d'outils plus axés sur la préservation des espaces à vocation ou à usage agricole tels que les Zones Agricoles Protégées (ZAP), les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) et les Commissions Départementales de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF).

Il est attendu une mission du CGAAER dont l'objectif sera de dresser le bilan de performance des outils visant directement la préservation des espaces à vocation ou à usage agricole ou forestier, tels que les ZAP, les PAEN, les Taxes de défrichement, mais aussi des documents de planification et d'urbanisme (SCoT, PLUI et Plan Local d'Urbanisme) afin d'appréhender la place de la stratégie agricole, du projet agricole du territoire, et l'attention portée à la préservation des terres agricoles ou forestières.

La mission aura également à examiner le fonctionnement, le jeu d'acteurs et les impacts sur la limitation de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, d'une part de l'ONCEA et des Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles au terme de 4 années de fonctionnement et d'autre part des CDPENAF qui les ont remplacées à compter de 2015. La mission s'appuiera utilement sur l'enquête conduite, courant 2016, par la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises qui mettra les données à sa disposition. L'animation effectuée par les Directions Départementales des Territoires, au-delà de ses activités strictement liées aux travaux de la CDPENAF, sur la thématique de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, devra également être abordée.

La mission pourra utilement préconiser des pistes d'amélioration afin d'accroître la performance de ces Commissions dans ce domaine. Des propositions de modifications du cadre législatif et réglementaire pourront être utiles dans la perspective d'une future loi sur le foncier agricole.

Les finalités de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers sont diverses ; outre les besoins alimentaires, énergétiques, le stockage du carbone, les conséquences sur l'organisation sociale et économique des milieux ruraux, le maintien de la vitalité des centres bourgs devront être prises en considération.

...

Considérant que le Ministère du Logement et de l'Habitat durable a saisi pour sa part le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, sur la consommation d'espace pour les besoins de l'urbanisation, les missionnaires nommés respectivement par chacun des 2 Conseils mèneront des approches complémentaires en fonction de la nature de leur commande.

Le travail comprendra des études de cas dans des territoires choisis selon une typologie établie en fonction du niveau de conflits existant entre les différents usages des espaces naturels, agricoles et forestiers, et permettant également d'identifier des initiatives ou de « bonnes pratiques » en matière de gestion économe du foncier agricole et en matière de préservation.

L'échéance de réalisation de cette mission est de 6 mois à compter de la date de notification.

Patrice de LAURENS

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'P' followed by a horizontal line and a curved flourish.

Annexe 2 : Note de cadrage

Champ de la mission et objectifs

Par lettre de mission (cf. Annexe 1) du 9 mai 2017, le directeur de cabinet du ministre chargé de l'agriculture demande que le CGAAER réfléchisse d'une part sur les dispositifs permettant le maintien des espaces naturels, agricoles et forestiers, et d'autre part sur les indicateurs d'évolution de ces espaces pour apprécier l'efficacité de ces dispositifs.

Ces dispositifs sont de différentes natures. Les dispositifs les plus axés sur la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers sont les commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), les zones agricoles protégées (ZAP), les périmètres de protection et de mise en valeur des espace agricoles et naturels périurbains (PAEN). D'autres outils plus globaux traitent également du sujet tels que les schémas de cohérence territoriaux (SCoT) ainsi que des plans locaux d'urbanisme communaux (PLU) ou intercommunaux (PLUI).

L'objectif de la mission est d'évaluer la performance de ces dispositifs et de faire des propositions d'amélioration les concernant.

Pour les CDPENAF, l'évaluation sera principalement qualitative. Les éléments quantitatifs seront ressortis de l'enquête menée, courant 2016, par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE). Celle-ci a mobilisé l'ensemble des DDT (93 réponses) sur le bilan des commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) et sur la mise en place des CDPENAF.

La présente mission apportera des éléments méthodologiques pour améliorer le fonctionnement des CDPENAF et proposer des évolutions de fond destinées à accroître l'efficacité des commissions.

Ces éléments méthodologiques porteront notamment sur :

- le choix d'indicateurs permettant d'estimer les espaces préservés grâce aux actions des commissions
- la façon d'enregistrer la suite donnée aux avis rendus
- la nature des dossiers à évoquer en séance plénière et les modalités de consultation simplifiée
- les modalités d'animation des secrétariats des CDPENAF par les services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ainsi que du ministère de la cohésion territoriale, au niveau régional et national
- l'instauration d'un tableau de bord comportant des données homogènes pour une synthèse annuelle nationale.

Concernant les évolutions de fond, la mission s'interrogera particulièrement sur :

- l'intérêt d'étendre les avis conformes et les auto-saisines
- la composition des CDPENAF et le jeu de leurs acteurs

- le pilotage des commissions et la nature de leur secrétariat
- l'existence de bonnes pratiques et de doctrines
- la pertinence des dossiers traités au regard des enjeux départementaux de préservation
- l'observation en temps réel de la destination des espaces naturels, agricoles et forestiers et leur rythme de disparition, par exemple en développant des outils adossés à l'information géographique
- l'animation effectuée par les DDT sur la thématique de la préservation des espaces, au-delà des CDPENAF (chartes de territoire..)

Pour les ZAP et les PAEN, à partir de l'enquête réalisée par le CGEDD (cf partie Méthode), la mission cherchera à mettre en évidence le contexte dans lequel ils ont pu voir le jour, les enjeux auxquels ils répondent et leurs résultats.

La mission cherchera les raisons pour lesquelles, leur mise en place est restée confidentielle.

Dans le cas où des situations pourraient être valorisées, la mission proposera la diffusion d'expériences réussies.

Enfin **les SCoT, les PLU et les PLUI** ne seront pas examinés en tant que tels puisqu'ils relèvent de la mission CGEDD. En revanche la mission s'attachera à mettre en exergue l'action de la DDT dans l'objectif de préservation des espaces, au titre du porter à connaissance, comme personne publique associée, comme pilote de la CDPENAF et contribuant au contrôle de légalité.

Les récentes dispositions législatives ont assigné aux documents d'urbanisme de nouvelles obligations.

Le SCoT, désormais document pivot de l'aménagement, doit comporter une analyse du potentiel de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis pour limiter la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. En outre, il doit s'appuyer sur un diagnostic agricole du territoire en complément du diagnostic économique : l'objectif est de prendre en compte la spécificité de l'activité agricole sur l'ensemble de l'économie du territoire, et préserver le foncier agricole, et les exploitations qui s'y exercent.

La mission prendra connaissance de ces analyses et diagnostics et de leur pertinence au travers des échanges avec les membres des CDPENAF qu'elle sera conduite d rencontrer, ainsi qu'au travers des avis rendus.

Des contacts seront pris avec les conseils régionaux, eux-mêmes personnes publiques associées dans ces procédures d'urbanisme, membres du conseil d'administration des SAFER et, le cas échéant, des EPF.

La mission examinera en particulier l'articulation des SCoTs et des SRADDET ainsi que l'opportunité de soumettre tous les PLU (i) à l'avis de la CDPENAF.

Pour la compensation collective agricole, la mission fera un point au plan qualitatif sur ce dispositif mis en œuvre au niveau départemental depuis 1^{er} décembre 2016.

Par ailleurs, au sujet **des observatoires**, la mission mettra en exergue les indicateurs disponibles

par le biais de l'ONCEA « observatoire national de la consommation des espaces agricoles » installé le 17 avril 2013 et transformé, par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt n°2014-1170 du 13 octobre 2014, en OENAF « Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers ». A l'occasion des études de cas, elle s'attachera à identifier les initiatives régionales en matière d'observatoire. Les éléments collectés seront rapprochés des résultats de l'étude, diligentée par le ministère auprès du CEREMA, portant sur l'inventaire des observatoires régionaux et leur articulation avec l'observatoire national.

Méthode

Articulation avec la mission confiée au CGEDD, par la ministre du logement

La mission confiée au CGEDD (cf. Annexe 2) s'inscrit à un moment où différentes initiatives parlementaires, visant l'allègement de l'encadrement de la construction en milieu rural¹² et sur le littoral, se sont exprimées.

Dans ce contexte, la lettre de commande met en avant le repérage et l'analyse de stratégies et d'outils sur la maîtrise de la consommation foncière. Il a été demandé aux missionnaires du CGEDD de disposer de quelques exemples vertueux à diffuser et à valoriser, démontrant qu'il est possible d'agir sur la maîtrise de l'artificialisation des espaces tout en répondant aux objectifs de développement des territoires et aux aspirations de la population en matière d'habitat, l'échelle d'étude étant préférentiellement celle des SCoT et des PLUi.

La lettre de commande évoque également l'évaluation de « l'efficacité et de la pertinence des documents d'urbanisme pour limiter la consommation d'espaces ».

Aussi il a été convenu avec les commanditaires que le bilan des CDPENAF évoqué dans la lettre de commande ne sera pas traité par la mission dans la mesure où il doit faire l'objet de la présente mission du CGAAER.

Les questionnaires qui ont été retournés (limités à la métropole) par 56 DDT et 8 DREAL sur saisine des missionnaires du CGEDD ont été communiqués à la mission.

Méthode au plan quantitatif

La mission s'appuiera sur les 2 enquêtes réalisées par le CGEDD et la DGPE.

Elle prévoit d'adresser le questionnaire établi par le CGEDD aux DRAAF de Métropole ainsi qu'aux DAAF d'Outre Mer.

Elle reprendra par ailleurs l'attache des correspondants fonciers sur l'aspect ZAP-PAEN pour des questions complémentaires.

Méthode au plan qualitatif

Compte tenu du souhait exprimé d'avoir des éléments qualitatifs, la mission sélectionnera de l'ordre d'une dizaine de départements. Les critères de choix pris en considération seront : rural/périurbain, nature de la présidence de la commission, existence d'une charte de territoire, réflexion sur les indicateurs de consommation d'espaces, existence d'outils de suivi.

¹² Proposition de loi visant à relancer la construction en milieu rural, adoptée en première lecture par le Sénat le 1^{er} juin 2016.

Ce choix s'effectuera à partir des résultats de l'enquête de la DGPE, les expériences présentées dans le cadre des séminaires NCT, des données contenues dans les questionnaires retournés aux missionnaires du CGEDD.

Il sera recherché une complémentarité avec les départements visités par les missionnaires du CGEDD. Il s'agit de la Moselle, l'Hérault, la Corrèze, des SCoTs de Rennes et de Blois. Des enseignements seront également tirés de ces cas, sur la base des documents fournis par la mission CGEDD. De plus, contrairement au CGEDD, il sera envisagé de s'intéresser aux DOM, pour lesquels les avis de la CDPENAF sont conformes.

Choix des départements

Dans l'état actuel de l'analyse, la mission envisage de contacter téléphoniquement les départements suivants afin de valider certains points d'intérêt:

16-Charentes, 34- Hérault en lien avec 48-Lozère, 53-Mayenne, 69-Rhône,74-Haute-Savoie, 77-Seine et Marne, 89-Yonne. Ce choix permettrait d'appréhender la situation dans 5 régions.

Au final 6 départements métropolitains donneront lieu à déplacement ; 2 départements d'outre-mer (La Réunion, Guyane) seront étudiés par des collègues du CGAAER qui devraient se rendre dans ces départements au titre d'autres missions.

Personnes à rencontrer

Pour ses déplacements, la mission demandera à la DDT d'organiser une rencontre avec les membres de la CDPENAF dont des représentants du conseil départemental et des maires du département, par exemple à l'occasion d'une de ses séances. Seront rencontrés également le préfet, la direction et services de la DDT, l'animateur du réseau en DRAAF, le Conseil régional.

Au niveau national, seront contactés les organismes suivants : ministère de la cohésion territoriale, APCA, JA, FNSEA, Coordination rurale, Confédération paysanne, MODEF, l'OENAF, la fédération des SCoTs, la fédération nationale des SAFER, le club des PLUI, Terres en ville.

Des échanges réguliers se dérouleront avec le bureau du foncier – DGPE- au MAA et avec le bureau compétent de la DGALN au MTES.

Éléments de parangonage

La mission capitalisera les éléments collectés par la mission CGAAER qui a travaillé, en 2016, sur l'accaparement des terres agricoles. Cinq pays ont répondu : Allemagne, Espagne, Italie, Australie, Afrique du Sud. Seront également utilisés les actes du séminaire organisé par le CGAAER, en novembre 2011, sur la gestion économe des espaces agricoles, naturels et forestiers sous pression urbaine- Politiques comparées en France et dans les régions voisines d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne et de Suisse.

Calendrier

Le rapport sera remis début 2018.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Niveau national

Cabinet du Ministre l'agriculture

Olivier Cunin conseiller technique en charge du foncier

Direction générale de la performance économie et environnementale des entreprises

Rik Vandererven sous-directeur adjoint à la sous-direction « performance environnementale et valorisation des territoires »

Vincent Szleper puis Baptiste Meunier chef du bureau foncier

Agnès Desoindre, chargée de mission

Jean-Philippe Grelot chargé des observatoires

Secrétariat général du ministère de l'agriculture

Olivier Denais chef du service

Anne Crozat sous-directrice du pilotage des services

Avril Gommard chef du bureau du pilotage de la performance et des relations avec les services

Direction de l'habitat, l'urbanisme et du paysage

Sous direction Aménagement durable

François Bertrand sous-directeur

Valérie Belrose sous-directrice adjointe

Sabine Baillarguet cheffe de bureau des stratégies territoriales (AD1)

Isabelle Diaz chargée de mission

Ghislaine Bordes cheffe de bureau des politiques foncières (AD3)

Sous-direction Qualité de la vie

Murielle Bensaid sous-directrice adjointe

Hélène Faucher chef de projet au bureau planification et ruralité QV3

Julien Dumas bureau législation de l'urbanisme QV4

Régions de France

Pascal Gruselle conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et outre-mer

Hélène Aussignac conseiller agriculture

Laurence Fortin présidente Commission Aménagement

Assemblée des communautés de France

Nicolas Portie Délégué général

Assemblée permanente des chambres d'agriculture

François Beaupère, en charge du foncier au sein du conseil d'administration

Carole Robert juriste au service «Territoires et Forêts»

IRSTEA UMR Tetis Territoires-Environnement

Pierre Maurel directeur coordonnateur unité Géosud

Eric Barbe directeur -adjoint

Rahim Aguejdad chargé de recherche CNRS sur la modélisation des impacts spatiaux du réchauffement climatique

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

Henri Biès-Péré, vice-président en charge du dossier foncier

Augustin Dufour chargé de mission «Politiques Foncières» au service «Structures et Territoires»

Jeunes agriculteurs de France

Guillaume Darrouy, responsable national du dossier foncier

Yohann Barbe, administrateur national

Romain Quesnel juriste

Confédération Paysanne

Cécile Muret secrétaire générale

M Apostolo membre du conseil d'administration

Gérard Leras membre du conseil d'administration

Bernard Breton co-animateur du pôle Social dossier foncier, droits sociaux, retraite, saisonniers-migrants, fiscalité agricole

INAO

Gilles Flutet, responsable délimitation

Pays de la Loire

DRAAF

Arnaud Millemann directeur-adjoint

Mathieu Batard chef du SREA

Marie Suire unité «développement et foncier agricole» au SREA

Jean-Pierre Coutard chef du pôle «synthèse et valorisation des données» au SRISE

B. Robert chargé de mission « foncier » au SRISE

DREAL

Gwénaëlle Le Bourhis référente «prospective et consommation d'espaces»

Conseil régional

Claire Hugues membre de la commission «agriculture»

Alain Unvoas direction de l'agriculture

Emilie Rebion chef de projet «SRADDET»

Thierry Durfort directeur de projet SRADDET

Préfet de la Mayenne

Frédéric Veaux

DDT53

Alain Priol directeur départemental

Pierre Barbera directeur adjoint

Denis Leroux chef du service Aménagement et Urbanisme
David Viel et Christian Lepage service «économie agricole»
Philippe Leroyer Pôle Territorial Nord Mayenne
Mme Garnier Pôle Nord

Membres de la CDPENAF tenue le 9 novembre 2017

Auvergne-Rhône-Alpes

DRAAF

Michel Sinoir directeur

Catherine Marcellin chef du service régional de l'économie agricole

Conseil régional

Ndia Liszewski responsable du service «forêt et économie rurale»

Sélène HI chargée de mission "foncier"

Préfecture du Rhône

Amel Hafid secrétaire générale adjointe

DDT 69

Joël Prillard directeur

Guillaume Furri directeur adjoint

Mylène Volle chef du service « connaissance et aménagement durable des territoires »

Aurélie Magnard Pôle planification du servie « planification, aménagement risques »

Métropole lyonnaise

Véronique Hartmann responsable « agriculture, biodiversité, nature »

Syndicat mixte des Monts d'Or

Juilie Dussert directrice

Conseil départemental-69

Colette Darphin vice-présidente en charge de l'agriculture

MC Daval bureau «agro-environnement»

Chambre d'agriculture-69

Jo Giroud vice-président

Emilie Barbier chargée de mission «foncier»

Membres de la CDPENAF 69 tenue le 13 novembre 2017

Préfecture de Haute-Savoie

Pierre Lambert préfet

DDT 74

Francis Charpentier directeur

Mme Nuti, directrice adjointe

Marie-Agnès Laffont responsable de l'unité planification du service «aménagement, risques»
Bertrand Lheureux chef du service «économie agricole»
Mme Fortuit, chef du service aménagement et risque par intérim

Membres de la CDPENAF 74 tenue le 7 décembre 2017

Île-de-France

DRIAAF
Bertrand Manterola directeur-adjoint
Melanie Melun chargée de mission «foncier»

Conseil régional
Marion Zalay directrice générale adjointe
Jean-Michel Granchamp chef du service «urbanisme planification»
Guillaume Derombise chef du service «forêt, énergie et matériaux biosourcés»
P Hauchecorne chargé de mission évaluation du SDRIF

Préfecture de Seine-et-Marne
Nicolas de Maistre secrétaire général

DDT77
Igor Kisseleff directeur
Jean Pasac Bézy directeur-adjoint
Sandrine le Ménager cheffe du services «agriculture et développement rural»
Sandrine Gomel pôle «études et planification»
Roland Rodde pôle «forêt, pêche, milieux naturels»

Membres de la CDPENAF tenue le 16 novembre 2017

Bourgogne France-Comté

DRAAF
Vincent Favrichon directeur
Huguette Thien-Aubert
Florent VIPREY , chef de service du SRISE et Françoise BOUDON , chef du pôle information géographique
Nadège PALANDRI , chef de servie du SREA et Jean Baptiste MONTJOIE, en charge du dossier foncier
Pierre Adami chef du service préservation et aménagement de l'espace DDT 21

Préfecture de l'Yonne
Françoise Fugier secrétaire générale

DDT89
Didier Roussel directeur
Vincent Cligniez directeur-adjoint
Bruno Bouchard chef du service et Jean Yves Pallot adjoint , service «aménagement et appui aux territoires»
Chantal Mivielle en charge renouvellement urbain
Philippe Jager chef du service et Carmen Sastasco adjoint, service Economie agricole
Emilien Lagalis

Simon Gentil Chargé étude planification suivi élaboration

Membres de la CDPENAF tenue le 22 novembre 2017

Nouvelle-Aquitaine

DRAAF

Sabine Brun Rageul directrice adjointe

Laurent Lherbette chef du service régional «économie agricole et agro-alimentaire»

Hubert Guicheney chargé de mission au service régional de l'information statistique économique et territoriale

DREAL

Isabelle Lasmoles directrice-adjointe

Conseil régional

Laurence Rouede vice présidente en charge du fonciers

ML Lagarde directrice de l'aménagement

Aurélie Paquignon responsable «foncier-urbanisme»

DDT de la Charente

Bénédicte Genin directrice

Thierry Thouzet directeur-adjoint

Isabelle Blicq responsable de l'unité « préservation des espaces agricoles, biodiversité et forêt

Bernadette Bourgoïn chargée de mission

Membres de la CDPENAF tenue le 24 novembre 2017

Préfecture de Corrèze

M. Bertrand Gaume, préfet, M. Éric Zaboureff, secrétaire général de la préfecture,

M. Daniel Chasseing, sénateur (Monédières),

M. Christophe Jerretie, député (maire de Naves).

M. Jean-Jacques Dumas, président de l'association des maires de la Corrèze.

DDT de Corrèze

M. François Geay, Directeur d, M. Laurent Cyrot, Directeur adjoint T, M. Christophe Barthier, Chargé de mission doctrines, aménagement commercial et gestion de crise.

M. Benoît Boutefeu, Chef du service de l'économie agricole et forestière

. M. Étienne Brunet, Chef du service des études et stratégies territoriales

Mme Céline Foulon, cheffe de l'unité Planification (accompagnement collectivités).

M. Laurent Panuel, chef de projet en planification territoriale.

Mme Florence Martin, cheffe de l'unité Cohérence territoriale et études.

Mme Annie Tartarin, instructrice en urbanisme en charge de la CDPENAF

Pays de Haute Corrèze

M. Pierre Chevalier, président de la Haute-Corrèze communauté,

M. Jean-Pierre Guitard, mairie d'Ussel, M. Jean Boinet, maire de Rosiers d'Égletons.

M. Jean Valade, cice-président du Pays Haute-Corrèze Ventadour en charge du SCoT, Mme

Élodie Gaillac, chef de projet SCoT - Pays Haute-Corrèze Ventadour.

M. Jonathan Guoussan, directeur général des services de la communauté de communes Ventadour-Égletons-Monédières (élaboration du PLUi). Mme Audrey Chassany, technicienne urbanisme de la communauté de communes Ventadour-Égletons- Monédières.

PNR des Millevaches

M. Philippe Connan, président

Agglomération de Tulle

M. Michel Jaulin, Vice-président

M. Éric Bellouin, VP Agglo de Tulle - Transition énergétique et affaires agricoles

SAFER du Limousin

M. Yves Gaonach, directeur

Lagarde-Enval

M. Daniel Ringenbach, Maire

Cyril Vieillefond, 2ème adjoint (environnement, agriculture et urbanisme)

Agglomération de Brive

Mme Sandrine Peny, Directrice de l'aménagement du territoire et responsable du syndicat d'études du bassin de Brive (SEBB – territoire du SCoT).

Chambre de commerce et d'industrie

Mme Anne Mambrini, responsable du Pôle études et observatoire économique

Occitanie

DRAAF

Hakima Bechoua commissaire du gouvernement adjointe pour la SAFER, chargée de mission «Foncier», animation régionale du réseau CDPENAF

Bernard Clarimont chargé de mission foncier-prospective-gestion des crises, service régional agriculture et agroalimentaire

Conseil régional

Vincent Labarthe vice-président en charge de l'agriculture

Mme Issa-Sayegh directrice de l'action territoriale, de la ruralité et de la montagne

DDT de l'Hérault

Mathieu Grégory directeur

Xavier Eudes directeur-adjoint

Julien Chaulet services «territoires urbanisme responsable de l'unité aménagement planification»

Sylvain Joblon chargé de mission «planification»

Hervé Durif «mission connaissance études prospectives» chef de mission

Elise Dulac service « aménagement du territoire ouest » responsable de l'unité «aménagement planification»

Florence Barthélémy service «agriculture et forêt» cheffe de service

Laurent Thomas responsable de l'unité «foncier et structures»

SAFER

M Brun directeur

Membres de la CDPENAF tenue le 12 décembre 2017

Département du Var

SCoT Provence verte
Marc Juillet directeur et Julie Boghossian chargé d'étude

Partenaires

Fanny Alibert et Emmanuelle Lan Chambre agriculture
Gaëla Cam Bureau étude BEGEAT basé à Toulon
Marc Esonda directeur adjoint agence d'urbanisme du toulonnais et du Var

Elus

Bernard Vaillot maire de Camps la Source
Bernard de Boisgeline maire de St Martin de Pallière
Jean-Claude Felix, Maire de Rocbaron et son équipe
G Fabre maire de Garéoult et son équipe
Equipe municipale Commune de Pourcieux

DDT du Var

Vincent Chery adjoint du DDT
Evelyne Hoden chef du service territorial ouest Var
Marc Montoya adjoint au chef de service

La Réunion

DAAF

Philippe Simon, directeur
Olivier Degenmann, directeur adjoint
Marie Kientz, cheffe du service territoires et innovation
Albert Guezello, chef de pôle protection des terres agricoles
Bruno Le Gall : référent terres incultes foncier agriculture

Guyane

Préfet

Patrice FAURE, Préfet de Région

DAAF

Mario CHARRIERE, Directeur
Lionnel RANSAN, Chef du service aménagement des territoires
Thomas REQUILLART, Chef du pôle foncier agricole

DEAL

Marie-Joëlle CHARLERY, Chef de projet en planification territoriale
Oscar JOX, Chargé d'opération en planification territoriale

Etablissement Public Foncier et d'Aménagement de la Guyane

Denis GilROU, Directeur général
Boris ROTSEN, Directeur du développement économique et de l'agriculture
Mélanie BERTHERET, Chargée d'opérations rurales

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

A, AU, 2 AU	<i>Voir infra</i>
ADEME	Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie
ALUR	Accès au logement et urbanisme rénové
AOC	Appellation d'origine contrôlée
AOP	Appellation d'origine protégée
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
CCA	Compensation collective agricole
CEREMA	Centres d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CETE	Centres d'études techniques de l'équipement (devenus directions territoriales du CEREMA)
CDCEA	Commission départementale de la consommation des espaces agricoles
CDPENAF	Commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, l'agriculture et des espaces ruraux
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CLC	CORINE Land Cover
CDNPS	Commission départementale de la nature, des sites et des paysages
CGI	Code général des impôts
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CU	Code de l'urbanisme
DAAF	Direction d'alimentation, l'agriculture et la forêt
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGPE	Direction générale de la performance économique environnementale des entreprises
DHUP	Direction de l'habitat et du paysage
DOM	Département d'Outre-Mer
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ENAF	Espaces naturels agricoles et forestiers
ENE	Engagement national pour l'environnement
EPF	Établissement public foncier
ESCo (Iffstar-Inra)	Expertise scientifique collective «Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols: déterminants, impacts et leviers d'action »
ESEA	Enquête sur la structure des exploitations agricoles
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement économique et régional
FSE	Fonds social européen
FNSAFER	Fédération nationale des SAFER
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
IFFSTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
IGP	Indication géographique protégée
INAO	Institut national des signes de la qualité et de l'origine
IRPP	Impôt sur les revenus des personnes physiques
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
JA	Jeunes agriculteurs de France
LAAF	Loi d'avenir pour l'agriculture l'alimentation et la forêt
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

MAJIC	Mise à jour des informations cadastrales
MAPTAM	Modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles
MCT	Ministère de la cohésion des territoires
MTEs	Ministère de la transition écologique et solidaire
MOS	Mode d'occupation du sol
MSA	Mutualité sociale agricole
NOTRe	Nouvelle organisation du territoire de la République
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSGE	Occupation du sol à grande échelle
OENAF	Observatoire national des espaces naturels agricoles et forestiers
ONCEA	Observatoire national de la consommation des espaces agricoles
PAC	Politique agricole commune
PAC	Porter à connaissance
PADDUC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PAEN	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
PLU(i)	Plan local d'urbanisme(intercommunal)
POS	Plan d'occupation des sols
RNU	Règlement national d'urbanisme
RN OSGE	Référentiel national « occupation des sols à grande échelle »
RGE	Référentiel à grande échelle
RPG	Registre parcellaire graphique
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAU	Surface agricole utilisée
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SOeS	Service de l'observation et des statistiques
SDRIF	Schéma directeur d'Île-de-France

SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRDEII	Schéma régional de développement économique d'innovation et d'Internationalisation
SSP	Service de la statistique et de la prospective
STECAL	Secteur de taille et de capacité d'accueil limités
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
Zone A	Zone urbaine
Zone AU	Zone à urbaniser
Zone 1 AU	Zone d'urbanisation future non équipée destinée essentiellement à l'habitat
Zone 2 AU	Zone d'urbanisation future
ZAE	Zone d'activité économiques
ZAC	Zone d'activité commerciale
ZAP	Zone agricole protégée
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZPENAF	Zone de protection des espaces naturels agricoles et forestiers

Annexe 5 : Bibliographie

Approches globales

- ◆ Expertise collective sur les sols artificialisés- IFFSTAR-INRA- Décembre 2017
- ◆ La bonne gestion des sols agricoles : enjeu de société- Avis du conseil économique, social et environnemental-Mai 2015
- ◆ Rapport CGAAER n° 2039 : « Gestion économe des terres agricoles dans les pays limitrophes » - Janvier 2012
- ◆ Rapport CGAAER n° 1716 : « Protéger les espaces agricoles et naturels contre l'étalement urbain » - Mai 2009

Sur la mesure de la consommation des espaces et autres

- ◆ Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles- Observatoire de la consommation des espaces agricoles- Mai 2014La consommation d'espaces et ses déterminants d'après les fichiers de la DGFIP- Analyse et état des lieux au 01.01.2015- CEREMA Direction territoriale Nord Picardie- Décembre 2016
- ◆ Rapport d'analyse- Enquête national sur les observatoires régionaux d'espaces naturels, agricoles et forestiers- CEREMA Direction territoriale Nord Picardie -Septembre 2017
- ◆ Analyse DATA LAB Ménages & Environnement Les chiffres clés – Édition 2017

Sur le développement des territoires

- ◆ Ministère en charge du développement durable - Analyses THEMA
 - ◆ Artificialisation de la mesure à l'action - Janvier 2017
 - ◆ Séquence « Eviter, réduire, compenser » dispositif consolidé – Mars 2017
 - ◆ Les systèmes alimentaires durables territorialisés - Avril 2017
 - ◆ L'alimentation : un nouvel enjeu de développement durable pour les territoires - Septembre 2017

Sur les formes urbaines

- ◆ Etude des 51 éco-quartiers labellisés entre 2013 et 2016 par la DHUP
- ◆ Etude ADEME « Faire la ville dense, durable et désirable »- Février 2018

Annexe 6 : Bases de données utilisées dans la mesure des espaces

→ Données issues d'images aériennes et satellitaires de haute résolution

L'IGN réalise la couverture aérienne du territoire à l'aide de sa flotte de 4 avions.

Plusieurs programmes de télédétection sont mobilisés : satellites SPOT (satellite pour l'observation de la terre), satellites LANDSAT dont l'objectif principal est de mettre à jour l'archive mondiale de photos satellite, en fournissant des images récentes et sans nuage ainsi que récemment les satellites SENTINELLE et PLEIADES.

Ces images servent à la production de cartes d'occupation du sol « locales » (intercommunales à régionales) à grande échelle (> 1/10 000) selon des nomenclatures très détaillées (50 à 70 postes) réalisées par des bureaux d'étude spécialisés. Citons , de façon non exhaustive :

Référentiel à Grande Echelle (RGE) de l'IGN

Il est composé de cinq composantes: orthophotographique BD Ortho® (image géographique numérisée), topographique BD TOPO® (description vectorielle 3D portant sur bâti indifférencié, industriel, remarquable, réservoirs, cimetières, aérodromes, voies ferrées, aires de triage, routes, cours d'eau, végétation), altimétrique RGE ALTI® (description du relief), parcellaire BD PARCELLAIRE® (identification de la propriété foncière) et adresse BD ADRESSE® (affectation des adresses postales). Ces composantes sont parfaitement superposables au niveau national (<http://www.ign.fr/institut/activites/referentiel-a-grande-echelle>);

Inventaire forestier national de l'IGN

La photo-interprétation est combinée à des relevés terrain annuels sur environ 8 500 points de la grille d'inventaire répartis sur tout le territoire. Elle produit la BD-FORET® recensant les formations boisées.

Cartographie Corine Land Cover, programme de l'Agence européenne pour l'environnement

Cette cartographie de l'occupation du sol est produite et diffusée en France par les services du Ministère en charge de l'Ecologie selon une méthodologie et une nomenclature (44 postes), avec une échelle de production du 1/100 000. Son objectif est de rassembler de l'information sur l'état de l'environnement et de coordonner les systèmes d'information sur l'environnement à l'échelle communautaire.

Sa résolution est de 5 hectares pour l'évolution de l'usage des sols en 2006, et de 1 hectare en 2012. Elle est disponible pour les années 1990, 2000, 2006 et 2012.

(<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees-ligne/li/1825.html>).

Atlas urbain européen « Urban Atlas » programme Copernicus

La cartographie détaillée de l'occupation du sol et de l'expansion urbaine des 305 agglomérations supérieures à 100 000 habitants en Europe est réalisée à une échelle de production 1/10 000, selon une nomenclature en 27 postes, cette cartographie est disponible pour l'année 2006 et devrait être mise à jour tous les 6 ans.

Cartographies spécifiques

A titre d'exemple, la production de la carte nationale d'occupation des sols 2016 (résolution 10 m) à partir d'images Landsat et Sentinelle est effectuée dans le cadre du Centre d'Expertise Scientifique sur l'occupation des sols (CES OSO) du pôle THEIA (<https://www.theia-land.fr/fr/cesoccupation-sol-0>).

→ Enquêtes relevant du champ du ministère de l'agriculture

Enquête statistique sur l'occupation et l'utilisation du territoire (Teruti)

Les données sont issues de l'observation de 309 000 points répartis sur le territoire.

L'origine remonte à 1946 avec la mise en place d'un contrôle des surfaces agricoles basé sur les plans cadastraux. A partir de 1982, l'enquête Teruti s'est fondée sur un échantillon national homogène et obligatoire ayant permis de stabiliser le système. Enfin en 2005, la méthodologie d'enquête s'est adaptée au projet européen LUCAS pour devenir Teruti-Lucas.

Son objectif est de quantifier annuellement les différentes catégories d'occupation et d'usage de l'ensemble du territoire ainsi que leurs évolutions dans le temps. Elle est constituée d'une nomenclature en 82 postes orientée vers la description des usages agricoles.

Chaque année, environ 700 enquêteurs terrain sont recrutés, formés et pilotés par le Ministère en charge de l'agriculture - Services régionaux de l'information statistique et économique (SRISE), entre mai et juillet, pour observer et caractériser 185 000 placettes, selon une nomenclature de collecte constituée de 122 postes d'occupation du sol et 38 postes d'usage du sol. Ces postes seront ensuite agrégés selon une nomenclature de synthèse en 3 postes (sols artificialisés, sols agricoles, sols naturels).

Les 110 000 placettes supplémentaires sont caractérisées à l'aide des données du Registre Parcellaire Graphique (RPG).

Ces informations de terrain sont ensuite traitées statistiquement pour extrapoler l'occupation du sol, dont la classe «sols artificialisés» de l'échelle départementale à l'échelle nationale.

Enquête sur la structure des exploitations agricoles (ESEA)

Réalisée selon un règlement communautaire, elle a pour objectif de mesurer l'évolution des moyens de production des exploitations agricoles, et en particulier la superficie agricole utilisée. Elle est conduite sous forme d'un recensement tous les dix ans. Les derniers recensements datent de 2000 et 2010, le suivant est envisagé en 2020. Entre deux recensements, des enquêtes par sondage sont conduites avec les mêmes objectifs.

Statistique agricole annuelle

La statistique agricole annuelle est établie chaque année par les SRISE à partir des enquêtes statistiques disponibles et de données administratives retraitées en l'absence d'enquêtes statistiques ; elle permet donc d'estimer chaque année la SAU des exploitations agricoles.

→ Valorisation indirecte de divers fichiers

Le registre parcellaire graphique (RPG) tenu par l'agence de services et de paiement

Le registre parcellaire graphique comprend les données cartographiées correspondant à la localisation des ilôts déclarés et cultures associée, chaque année par les agriculteurs, dans le cadre des aides de la politique agricole commune (PAC). Il est constitué depuis 2002, conformément au règlement de l'Union européenne n° 1593/2000 et comprend environ 7 millions d'objets graphiques au niveau du territoire français de métropole et d'outre mer.

Casier viticole informatisé des Douanes

Les superficies en production font l'objet de déclarations par les viticulteurs auprès des douanes.

Fichiers fonciers

Les données sont directement issues du cadastre fiscal maillant le territoire national, détenu par la DGFIP, enregistrant les parcelles cadastrées (*bâti, sol, terre, pré, verger, bois, eau...*).

Chaque année, le ministère en charge de l'environnement (DGALN) se procure les données brutes de la DGFIP (MAJIC - Mise A Jour des Informations Cadastreales). Il rémunère le CEREMA pour créer les « Fichiers fonciers » et pour les diffuser ensuite gratuitement. Ces fichiers recensent en juillet de l'année N les propriétés bâties et non bâties existant au 1^{er} janvier de l'année N ; Sont exclus le domaine public, les infrastructures, des éléments non cadastrés ; les surfaces boisées ne sont pas isolables.

Données du marché foncier

Les SAFER (Société d'Aménagement Foncier d'Etablissement Rural) suivent la mutation de terres agricoles vers un usage non agricoles s'inscrivant généralement dans une dynamique d'artificialisation. Elles sont adressées par les notaires aux SAFER puis aux services du Ministère.

Données liées à l'immatriculation des exploitants agricoles

Les données détenues par la Mutualité sociale agricole ou les chambres d'agriculture (qui gèrent depuis mai 2017 le registre des actifs agricoles) permettent de repérer des activités agricoles non identifiées par les autres enquêtes.

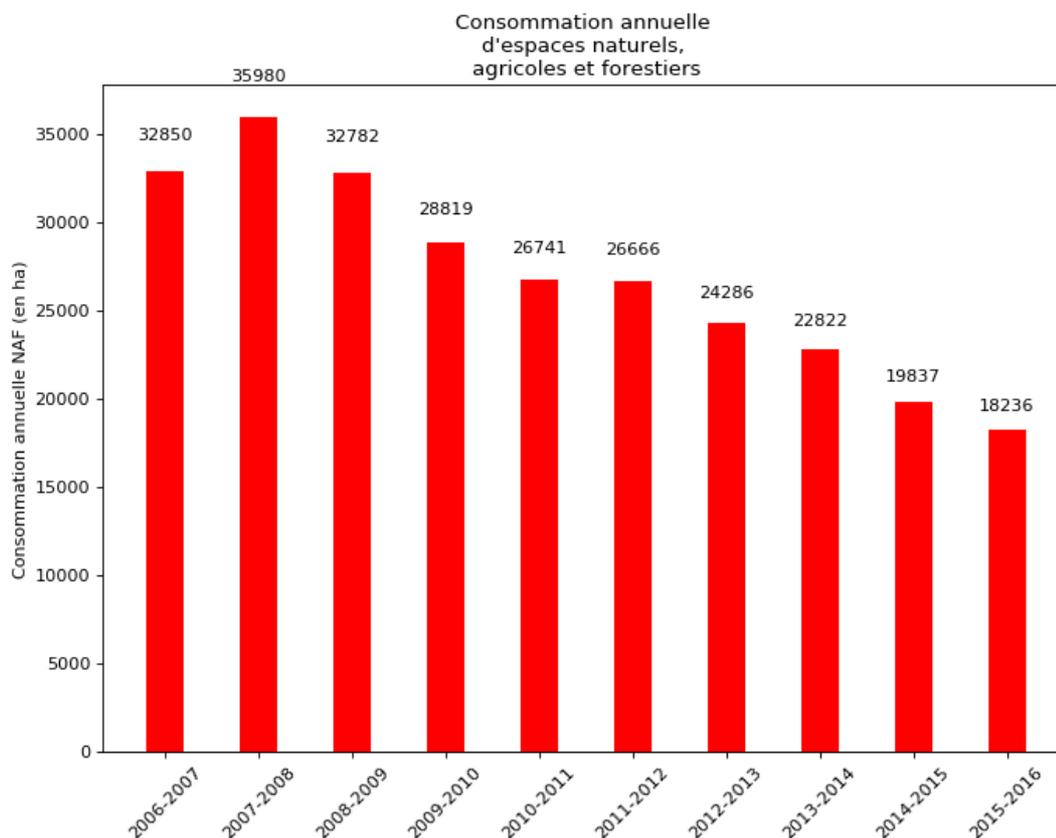
Données issues de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)

La DGFIP produit des statistiques annuelles nationales dans lesquelles figurent les catégories : terres, prés, vergers, vignes, bois, andes, acs et étangs, jardins...

Tableau comparatif de différents outils de mesure– Source ESCo Rapport 2017

Nom de l'outil	CORINE Land Cover	Teruti et Teruti-Lucas	Fichiers fonciers	Recensement MAA	Marché foncier des SAFER
Méthodologie	Interprétation visuelle d'images satellitaires, (+ données complémentaires)	Enquêtes ponctuelles extrapolées (+ données PAC depuis 2012)	Plan cadastral + infos sur propriétés bâties et non bâties. Fichiers MAJIC	Enquête sur la SAU et la structure des exploitations agricoles (ESEA)	Déclarations d'intention d'aliéner et rétrocessions des SAFER
Origine/propriété/ Accessibilité des données	SOeS-CGDD Accès libre	SSP-MAA Accès libre	DGFIP/ Cerema Accès sous condition	MAA Accès ?	SAFER Accès ?
Résolution spatiale	25 ha/100 m (5 ha pour les évolutions) d'occupation homogène	Données stat. : 309 000 points (3-40 m ²) groupés en 31 500 Grappes. Pas précis à éch. < dépt	Parcelle cadastrale	Exploitation agricole	Cadastrale
Couverture nationale (en % du territoire)	100 %	100 % intégré par unités adm.) avec intervalles de confiance	100 % hors domaine public et infrastructures non cadastrées	Domaine agricole	100 %
Historique et pas de temps des données	Environ tous les 6 ans depuis 1990	Annuel depuis 1982 (coordonné avec enquête europ. Lucas depuis 1995)	Annuel	10 ans	Rapport annuel
Nomenclature	3 niveaux hiérarchiques avec 44 postes pour le plus fin	57 postes combinant occupation et usage des sols	13 postes	Agricole	Surfaces susceptibles d'urbanisation, estimées à partir de l'évolution des surfaces des marchés fonciers à destination de l'urbanisation, des maisons à la campagne et des espaces résidentiels et loisirs
Imperméabilisation	Oui, pour 2012 avec CLC HR	Oui par interprétation	Non	Non	Non
Limites	Faible résolution spatiale: vu par CLC, un tiers des communes n'ont pas de bâti	Extrapolation spatiale : non cartographiable. Biais d'enquêteur Conçu pour l'agricole : peu précis pour les classes peu représentées		Faible précision spatiale (localisation du siège de l'exploitation)	Données non validées, indiquent des tendances et non exhaustif (ne prend pas en compte les changements hors marché)
Possibilités d'évolution de la méthode	Amélioration de la résolution : « CLC HR soil sealing »	Augmentation du nombre de points			
Domaine d'application	Bonne cartographie de l'OS (100 000 ^e raster 100 m) Comparaisons européennes possibles (38 pays)	Progression de l'artif. en France à pas de temps annuel Statistiques (pas de carto) Comparaisons européennes triennales possibles (Lucas Eurostat)		Superficie agricole utilisée (SAU) par les exploitations agricoles	
Taux moyen d'augmentation des surfaces artificialisées par an	33 000 ha/an entre 2000 et 2006 16 000 ha/an entre 2006 et 2012 corrections a posteriori	61 200 ha /an entre 2006 et 2014	27 500 ha/an entre 2006 et 2015	Difficile à calculer	83 981 ha/an entre 2000 et 2012

Annexe 7 : Evolution des espaces naturels, agricoles et forestiers en valeur



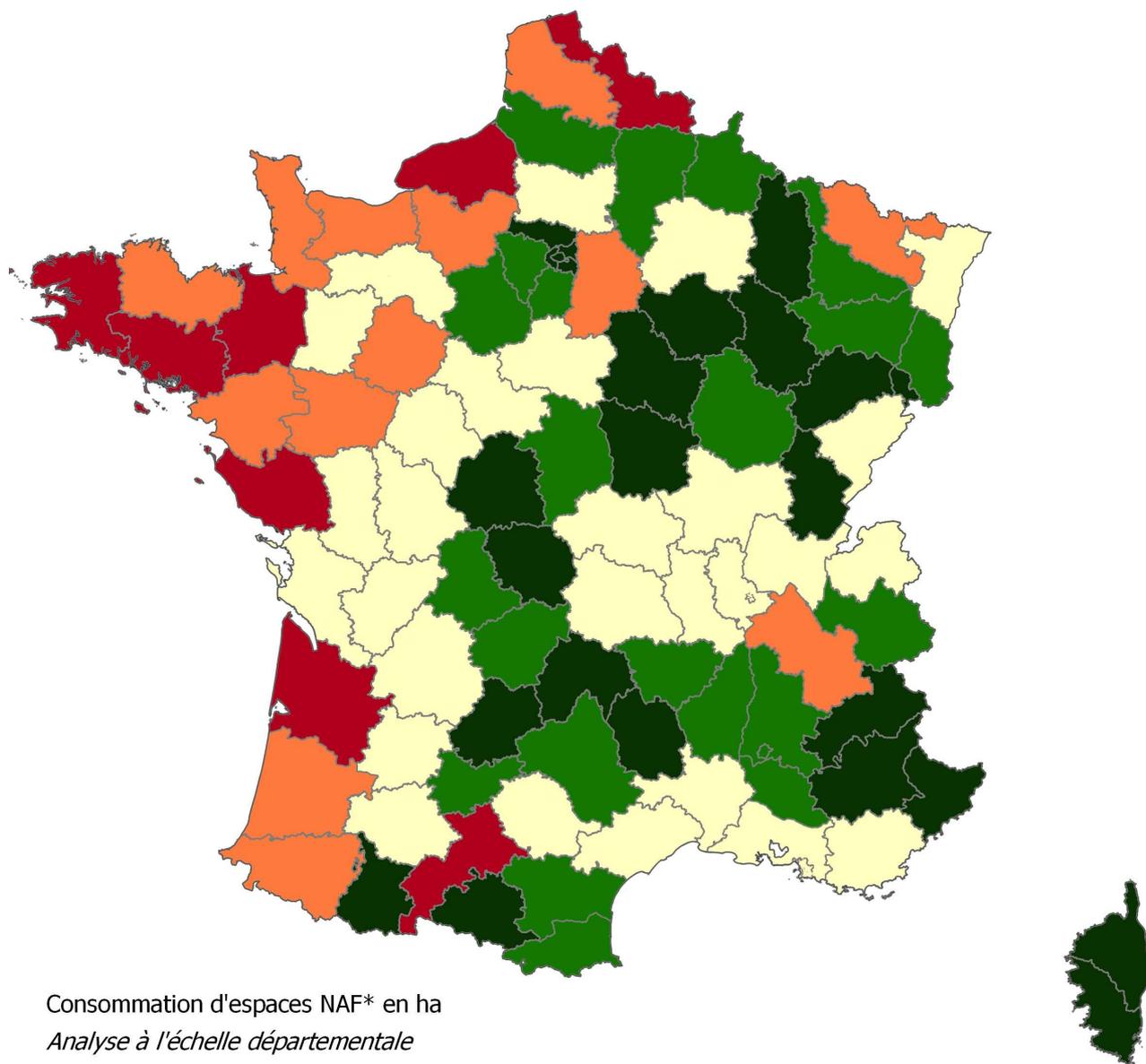
Source CEREMA – Exploitation des fichiers fonciers

Les fichiers fonciers ne traitent que des données cadastrées, sans traiter le non-cadastré (routes, espaces publics, etc.). Les données de consommation d'espaces sont donc souvent minorantes, puisque les espaces non-cadastrés augmentent d'environ 4 000 ha chaque année.

Les données des fichiers fonciers restent majoritairement déclaratives, et peuvent présenter des problèmes dans leur mise à jour.

De plus l'affectation par catégories de sols peut varier. Par exemple, les golfs, ou camps militaires peuvent être classés, selon les années comme espaces naturels ou comme espaces artificialisés. Le manque de fiabilité conduit à traiter des espaces artificialisés d'une part et des espaces NAF (naturels agricoles et forestiers) d'autre part, sans faire de distinction au sein de ce dernier groupe.

Consommation d'espaces NAF* en ha entre 2006 et 2016



Annexe 8 : Dispositif Geosud

Le dispositif GEOSUD (Maison de la télédétection – Montpellier), mis en œuvre dans le cadre d'un projet Equipex (PIA – Equipement d'excellence) par un consortium de 13 partenaires et piloté par Irstea, acquiert chaque année depuis 2010 la couverture satellitaire de toute la France et la met gratuitement à disposition des acteurs publics.

Depuis 2015, dans le cadre élargi du pôle national Theia, le dispositif est équipé d'une antenne et de sa station de réception directe du satellite Spot 6/7 (Cf. figure 1) ainsi que d'un volume de base de télémesure SPOT 6-7 financé par un consortium de 6 partenaires jusqu'à la fin 2019. Ce dispositif permet d'acquérir les images de la couverture nationale (résolution 1.5 m) et des images à la demande des utilisateurs (lieu et date programmables en tout point de la planète). Des images Pléiades (résolution 0,5m) ont également acquises sur des zones d'intérêt, dont des zones urbaines. L'ensemble des images (couvertures nationales, programmations spécifiques et archives) sont archivées et disponibles gratuitement pour tous les acteurs publics et leurs ayants droit (publics, prestataires privés, R&D privée sous condition) grâce à des licences adaptées, négociées auprès des fournisseurs d'images. En janvier 2018, plus de 500 établissements et services (Etat, collectivités, recherche & enseignement, associations) sont adhérents au dispositif. Depuis le début du projet, ils ont téléchargé plus de 13 000 images (environ 50 millions de km²) à partir du portail GEOSUD .

Figure 1 :
Antenne de réception GEOSUD

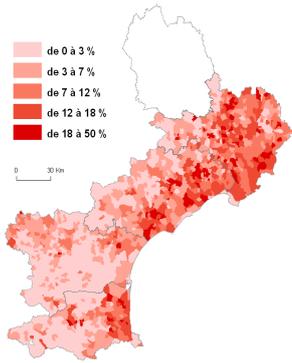


Le dispositif GEOSUD a également vocation à faciliter l'accès en ligne aux traitements de données et aux moyens de calcul nécessaires (clusters dédiés). A ce titre, des premiers services sont en cours de développement. La cartographie de l'artificialisation du territoire pourrait constituer un service spécifique à destination des services de l'Etat, collectivités et aménageurs publics.

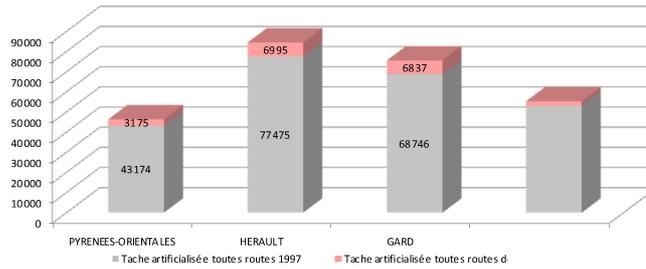
C'est l'objet d'un **projet d'extension des travaux Irstea/ INRA au périmètre de la nouvelle Région** (13 départements 72 700 km²), déposé dans le cadre d'un appel à projet de la Région Occitanie (déclaration d'intention novembre 2017 – projet final déposé d'ici le 12 mars 2018). **Forte de cette nouvelle évolution, la méthodologie résultante valorisant les dernières évolutions conceptuelles et techniques, et les capacités de calcul et de diffusion de la plateforme GEOSUD démontrera sa capacité de généralisation à l'ensemble du territoire métropolitain.**

La combinaison des informations relatives à l'artificialisation et au potentiel agronomique des sols a permis de produire une série d'indicateurs spatialisés rendant compte du phénomène d'artificialisation et de son impact sur le territoire afin d'objectiver la situation (chiffres, cartes) et d'éclairer les décisions des acteurs de l'aménagement (Cf. figure 2).

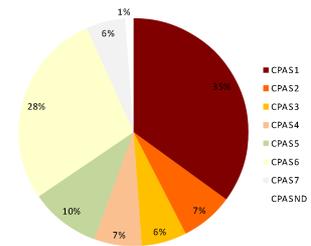
Figure 2 : exemples d'indicateurs



Progression de l'artificialisation par commune (1997 / 2009)



Progression de l'artificialisation par département (1997 / 2009)



Progression de l'artificialisation par type de sol

L'exploitation des images satellitaires permet donc de produire une représentation synthétique des espaces artificialisés et par extension des espaces perdus pour un usage agricole, au moment de la prise de vue. La répétition de ces traitements sur de nouvelles images permet de suivre l'évolution du phénomène dans le temps

Figure 3 : processus de production des taches artificialisées



1 - Image satellitaire

2 - Extraction des objets « artificialisés »

3 - Agrégation sous forme d'une « tache artificialisée »

4 - Superposition de taches artificialisées (2 dates différentes)

Un enjeu est la pérennisation de l'accès actuel à l'imagerie à très haute résolution spatiale (Pléiades et SPOT 6-7) pour l'action publique, la recherche et l'innovation.

L'expérience de GEOSUD montre que l'ensemble des images téléchargées par les ayants droit depuis 2011 à partir des archives mutualisées représente une valeur commerciale cumulée de 90 millions d'euros (ce qu'auraient payé les utilisateurs s'ils avaient acheté les images individuellement auprès des fournisseurs) alors que le coût d'investissement et de fonctionnement du dispositif de mutualisation a été de 10 millions d'euros, soit un facteur d'économie d'argent public de 9 grâce à la mutualisation. Une analyse fine d'un exemple de produits et services dérivés des images pour la cartographie des coupes rases en forêt a aussi montré qu'1 € investi dans l'utilisation de cette solution par les services du ministère de l'agriculture génèrait au minimum 30 € d'impacts socio-économiques de différentes natures répartis entre les acteurs de la chaîne de valeur ajoutée (fournisseur d'images, producteur des cartes, services de l'État utilisateurs directs des cartes, professionnels du bois).

Annexe 9 : Idées forces Mayenne / Pays de La Loire

Méthodes de mesures

- o Mesure des espaces DRAAF/ DREAL (dont fichier MSA avec appui CEREMA) d'une part et DDT (PAC et orthophotoplan) d'autre part qui produit des fiches communales incluses dans le porter à connaissance .
- o Suivi à partir des PLU et des POS, situation des potentialités à urbaniser
- o Approche prospective par la DREAL
- o Nécessité d'une approche interservices DRAAF/DREAL (« groupe projet» animé par la DREAL

Animation régionale

- o Aucune animation des CDPENAF par la DRAAF
- o Mais aucun besoin pas exprimé par DDT-53

Sensibilisation élus

- o Existence de plusieurs plaquettes d'information pour les élus élaborée entre DDT et CAUE
- o Visite par le président CDPENAF des présidents EPCI
- o Note d'enjeux pour SRADDET avec un volet « gestion économe »
 - o Mais SRADDET simple cadre régional se limitant à rappeler les obligations posées au DU par les lois Grenelle

Fonctionnement CDPENAF

La CDPENAF a permis la prise de conscience de la consommation des ENAF par tous ses membres y compris les OPA ; son climat est apaisé, et une connivence entre OPA et associations environnementales se développe.

Des points de vigilance ont été identifiés mais ils ne sont pas formalisés. La DDT approfondit le sujet et mobilise les services SEA, SPAM et pôles territoriaux mais elle agit seule et les membres CDPENAF sont démunis, sans dossier préalablement à la réunion, sauf chambre agriculture

Compensation collective agricole

Réflexion en cours pour déterminer une valeur: SRISE voulait calculer les conséquences de disparition de la VA , Profession voudrait la perte du CAHT. Chiffre est de 1 à 1,5 €/ m²

Évolutions exprimées

- o Rétablir l'examen PLUI (Or le L112-1-1 du CRPM dit que l'autosaisine est interdite sur PLU quand le SCoT approuvé après 2014)
- o mais veiller à ce que le PLUi ne masque pas les situations communales
- o Possibilité: avis conforme à laisser à discrétion du préfet de département
- o Présenter exécution SCoT, PLUI à périodicité régulière
- o S'ouvrir sur l'extérieur par la présentation de retour d'expériences ou de travaux de recherche...
- o Revenir sur "réduction substantielles" pour les IG
- o Regarder tout projet qui porte atteinte: infrastructures, grands projets..
- o Généraliser l'autosaisine au stade du PADD pour tout grand projet

ZAP , PAEN

- o Pas de projet car pas d'agriculture en zone péri-urbaine

Outils fiscaux

- o Aucune mobilisation

Annexe 10 : Idées forces Rhône / Haute-Savoie/ Auvergne Rhône-Alpes

➤ Rhône

Méthodes de mesures

- o Observatoire régional DRAAF/DREAL de mesure des espaces par DRAAF/ DREAL (reprise méthode « différentiel agricole inventorié » DDT74 et 53 d'une part ; le conseil régional s'en est retiré
- o D'autre part DDT finance les études par satellite de l' Agence d'urbanisme de l'agglo lyonnaise
- o Suivi par DDT pour SCoT et PLU de la tâche urbaine
- o Friches : examen par la CDPENAF d'une méthode pour reconquérir l'usage agricole des terres

Animation régionale

- o Début d'animation des CDPENAF par la DRAAF (1ère réunion récente en présence du bureau du foncier), analyse des besoins en doctrines pour les CDPENAF
- o Besoin clairement exprimé par DDT-69
- o Nécessité exprimée par le DRAAF d'une approche interservices DRAAF/DREAL

Sensibilisation élus

- o Déclinaison opérationnelle de la charte départementale « agriculture, urbanisme, territoires » sous 3 axes : observer-connaître-communiquer, promouvoir et accompagner, maintenir l'activité agricole et limiter la consommation d'espaces
- o Des projets d'études et d'actions : évaluation PENAF, parcours résidentiel des JA, supports pédagogiques, valorisation du parcellaire agricole, propriété agricole

Fonctionnement CDPENAF

La DDT approfondit les sujets et mobilise ses services Connaissance des territoires et Urbanisme
La CDPENAF est le COPIL de mise en œuvre de la charte départementale signée en 2012
Elle a délégué à une commission d'expertise (DDT-CA) l'examen des permis de construire en zone agricole.

Les membres regrettent leur perte de temps sur de petits dossiers (STECAL)

Le précédent conseil régional participait comme expert à la CDPENAF

Certaines collectivités locales considèrent les OPA comme sur-représentées.

Compensation collective agricole

Réunion régionale tenue en octobre 2016

Certains membres de la CDPENAF s'interroge sur la cohérence avec la compensation environnementale (qui préconise jusqu'à 25%)

Évolutions exprimées

- o Unanimité pour rétablir l'examen PLUi (Or le L112-1-1 dit que l'autosaisine est interdite sur PLU quand le SCoT approuvé après 2014), faut de quoi la CDPENAF sera vidée de sa substance
- o L'autosaisine au stade du PADD serait utile pour les DU sur grand périmètre: SCoT, PLUi
- o Installer l'avis conforme pour les déclarations de projet
- o Allonger les délais de 3 à 5 mois pour l'examen des PLUi de « grande taille »
- o Soumettre les projets de ZAP et PENAF à l'avis de la CDPENAF...
- o Regarder tout projet qui porte atteinte: infrastructures, grands projets..

- o Préciser le périmètre concerné pour les avis conformes sur AOP : zone concernée ou totalité du périmètre?
- o Alléger la procédure de mise en valeur des terres incultes

ZAP

Une seule ZAP «défensive»

PAEN

3 PENAP en cours et 2en projet

préférable à la ZAP car échelle plus large, robustesse juridique, durée longue (30 ans)

- o Grand intérêt du programme d'actions financé par le CD, la Métropole et auparavant le CR et le FEADER mais quelle reproductibilité ?
- o Grande efficacité vis-à-vis de la pression foncière
- o Forte implication de CA et des CL (Métropole, Syndicat Monts d'Or)
- o Courrier du préfet aux 3 cabinets sur portée décret 30 ans vis à vis d'une DUP
- o Projet d'évaluation acté dans le cadre de la charte départementale

nota : 40% des ENS sont en zone agricole

Outils fiscaux

- o Aucune mobilisation

➤ **Haute-Savoie**

Méthodes de mesures

- 3 observatoires cités par la DDT, la SAFER et le conseil départemental et pourtant méconnus des membres de la CDPENAF qui sont demandeurs de données
 1. Etat des lieux à compter de 2004 et comptabilisation des consommations chaque année, par DDT en cumulant différentes sources de données (RPG, agriculteurs suisses hors PAC, SAU, Magic, orthophotos..). Constat perte de SAU est passée de 350ha/an à 180-200 ha selon DDT 250 ha selon Préfet mais documents très permissifs avant ce qui relativise progrès, passage de 800 m² par logement à 311 m².
La DDT constitue ses données selon 2 méthodes : enveloppe urbaine d'une part et méthode différentielle agricole
 2. Observation SAFER dont libre accès aux collectivités assuré jusqu'en 2011 car SAFER financée par conseil départemental
 3. Observatoire du conseil départemental accessible sur leur site et donnant lieu à un réunion, annuelle associant l'ensemble des élus
- Extensions de surfaces forestières en altitude par délaissement de l'agriculture et dans certaines zones de plaine pour devenir espaces de loisirs (source ONF)
- Avoir des politiques volontaristes et ne pas attendre de prendre connaissance des bilans réglementaires (SCoT Bassin annécien présenté a fait le choix de lui-même de faire un bilan d'étape tous les 2 ans)

Animation régionale

Le DDT n'est pas particulièrement demandeur. Une réflexion commune sur la compensation agricole par exemple peut être utile mais l'intervention du niveau régional ne doit pas aboutir à une harmonisation de procédures ou de critères entre départements : conserver des adaptations locales

Pour lui DRAAF n'a pas de légitimité, il faudrait animation conjointe DRAAF-DREAL.

DRAAF qui est en première ligne pour le dialogue de gestion, ne met pas le Foncier dans ses préoccupations.

SRADDET

Selon le Préfet, le conseil régional risque d'avoir une vision encore plus laxiste que le conseil départemental : faire encore des équipements de ski, développer neige artificielle en niant le problème de raréfaction de l'eau (même dans cette zone de montagne).

Sensibilisation élus

- En Haute-Savoie, les élus ne sont pas toujours sensibles à la préservation des espaces agricoles compte tenu des demandes des nouveaux habitants (premier rang dans la croissance démographique).
- Manque de portage d'une ingénierie d'aménagement et d'urbanisme au niveau du département. Ingénierie objective indépendante des élus, des opérateurs. Pour avoir Observatoire et vision d'ensemble. Seul l'État tente de résister. Le préfet pense à la constitution d'une Agence départementale.
- Préfet dit qu'il y a aussi un débat sur le positionnement des logements sociaux. Il faut concilier les différentes politiques . Préservation des espaces mais aussi construction de logement social
- Document de vulgarisation remis par la DDT intitulé « Le foncier en Haute-Savoie. Où en est-on ? »

Projet agricole / forestier de territoire

Selon la chambre d'agriculture le projet agricole est évoqué lors des réunions de concertation lors de la période d'élaboration des documents. Le président de chambre dit que ce projet reste le projet de la profession et n'est pas entendu par les élus ; pour eux seuls comptent les « vrais » projets économiques que sont les zones d'activités, l'accueil de population, voir les industries. L'activité agricole se résume à des espaces faciles à conquérir, à moindre coût.

Gros problèmes des « agriculteurs du dimanche ». Sur 396 ha de pertes de surfaces agricoles, selon SAFER, 228ha sont liés à l'urbanisation et 170 ha relèvent d'aménagements de particuliers (chevaux, jardins potagers, espaces verts pour habitants...)

Projet agricole n'est défendu ni par la chambre ni par élus. Gros problème ! Seul l'État veille.

Il faudrait absolument définir ce que l'on attend du diagnostic agricole.

Fonctionnement CDPENAF

- Pas de doctrine officielle de la CDPENAF
- Pas de règlement intérieur. Critique de recevoir des dossiers la veille de la réunion
- SCoTs après 2014 :Le Préfet pense que ne plus voir les PLU (échelle de la parcelle) et seulement les SCoTs très globaux sera un problème. Maintenir le passage des PLUI serait un intermédiaire. Par contre membres de la CDPENAF jugent nécessaire de les voir.
- Suivi des décisions de la CDPENAF : la DDT épiluche les PLU.. ; pour voir si chacune de ses réserves est satisfaites ; il y a un contentieux lancé par l'État si la collectivité ne suit pas des points essentiels (ex Golf). Par contre les membres de la CDPENAF n'ont aucun retour quant au suivi de leur avis au cas par cas mais un bilan global annuel de l'action de la commission.
- Besoins d'avis conformes car les avis de la commission aboutissent grâce au travail des services de la DDT en aval pour convaincre les élus. Comme les moyens diminuent, il serait plus sûr d'avoir des avis conformes pour s'assurer de la prise en compte des avis.
- Pas nécessité de voir les PADD car seul le document arrêté est complet.
- Présidence par le Préfet appréciée (poids plus fort)

Compensation collective agricole

- Seuil à 1ha jugé encore trop important par chambre d'agriculture car il faut que 3 conditions

soient satisfaites (projet soumis à étude d'impact, exploitation agricole concernée, projet ayant une emprise agricole d'au moins 1ha)

- L'étude préalable agricole prévue par le décret de « compensation agricole » devrait être réalisée lors de l'élaboration du PLU afin d'entériner le périmètre du projet et justifier des mesures d'évitement. Après la notion « éviter » est inapplicable. (cf note Chambre)
- Une seule expérience Infrastructure du Chablais. Etude faite par la chambre d'agriculture pour estimer la compensation financière. Chiffre global 1 M€ mis en avant mais non définitif. Idée de constituer un fonds. Projet doctrine qui sera soumis en 2018 à la CDPENAF.

Réduction substantielle des surfaces sous AOP

- Le préfet critique l'INAO qui lui paraît pointilliste et ne mesure pas toujours les enjeux globaux d'aménagement et qui se bat pour quelques hectares sur des communes à urbaniser
- Pb pour intervenir quand il s'agit des IGP et non des AOP

Evolutions exprimées

- Le DDT suggère de pouvoir procéder à des expropriations pour constituer des zones agricoles au même titre que les DUP pour les logements ou les zones d'activités ou touristiques. (A noter que les élus moteurs de la ZAP ont réussi à reconquérir 20ha classés en zones industrielles)
- Préfet souhaite voir comment on peut interdire l'urbanisation en zone AU dans les communes qui n'ont pas respecté leur PLU
- Demande d'une agence départementale (préfet) qui pourrait avoir un rôle d'aménageur et fournir une vision plus globale, type agence d'urbanisme
- Demande d'un observatoire (consensus) et d'indicateurs de suivi des zones naturelles (exprimée par ONF)
- Demande de présentation en CDPENAF de bilans réguliers (tous les 2 ans) des SCoT (FRAPNA)
- Demande d'avis conformes (chambre agriculture, ass environnementaliste, INAO.)
- maintien de l'examen des PLU et PLUI pour SCoT adoptés après octobre 2014
- Associations environnementales réclament des moyens pour participer à ce type d'instances
- Eviter à tout prix de retomber en RNU, par exemple suite à invalidation de PLU pour vice de forme (Chambre agri). Il y avait des documents d'urbanisme partout et maintenant le nombre de situations en RNU s'accroît constamment
- voir l'opportunité de la fusion de la CDPENAF et la CDNPS ?
- Aborder la compensation forestière en CDPENAF et faire une évaluation nationale
- Inclure un volet agricole dans les études d'impact (FDSEA)
- Organiser des échanges entre CDPENAF et architectes urbanistes afin de porter une parole cohérente vis à vis des élus
- le syndicat des propriétaires fonciers souhaite une meilleure concertation car propriétaire doit conserver sa liberté et que le changement d'affectation des parcelles (devenues non constructibles) pour des problèmes financiers, de transmission...

ZAP

- Lourdeur de l'outil signalé par DDT et Préfet (longueur de la procédure due à la délibération de chaque commune ; périmètre ZAP fond dans le temps...)
- La chambre pousse à valider des ZAP par commune sans attendre un projet d'ensemble car trop difficile d'avoir un accord simultané de plusieurs collectivités
- La chambre pense que ZAP peut avoir un effet pervers : en identifiant des zones à fort enjeu agricole, on déprécie les autres surfaces agricoles

- La ZAP devient une monnaie d'échange lors de la création de zones d'activités

Contenu de la note transmise par la DDT 73 sur les ZAP :

- *le Préfet peut-il proposer de lui-même un périmètre de ZAP aux collectivités?*
- *un pouvoir bien limité de l'État dans le processus*
- *intégration limitée de l'outil dans une approche intercommunale de l'urbanisme*
- *nécessité de mettre à jour les termes des textes, et des consultations prévues (CDPENAF et non plus CDOA)*
- *portée réglementaire de la ZAP et nécessité d'interpréter les termes*
- *portée des avis formulés par la chambre d'agriculture et la CDOA*
- *relative faiblesse de l'outil*
- *interrogation sur la pertinence de généraliser l'outil ZAP au regard de la portée potentielle du SCoT*

PAEN

- Outil mal connu voir inconnu par DDT, Préfet
- la chambre connaît ; pour elle les baux environnementaux apportent des contraintes économiques difficilement supportables

Questions à traiter

Un SCoT n'a pas les moyens d'accélérer la réalisation d'un DU. Comment peut-on imposer les collectivités à mettre en conformité leurs DU avec le SCoT (SCoT du bassin annécien-seuls 1/3 des PLU sont conformes).

Annexe 11 : Idées forces Seine et Marne / Île de France

Méthodes de mesures

- o Note DRIAAF/DREAL présentée au dernier CAR sur le projet d'observatoire régional DRAAF/DREAL/IAURIF ; il y avait un observatoire OCEAN qui était adossé au SDRIF de 94
 - o Existence d'un groupe de travail permanent rattaché à l'observatoire régional du foncier
- Comparaison sur 2003-2012 des 3 méthodes de mesure (Terruti, Magic, MOS (du SDRIF) et appui méthodologique de IGN ; (r de 1 à 4 sur 2007-2012!)

Sur 10 ans réduction de surfaces ENAF retenue à -1000 ha d'espaces naturels agricoles et forestiers, et 1500ha d'espaces agricoles alors que le niveau maximal accepté par le SRDIF est de -1315ha.

- o Etude IAURIF et le MOS avec 60 nomenclatures, définies à la parcelle et revues tous les 5 ans

- o Fiches: la SAFER IdF met au point l'outil VIGIFRICHES

o Le SDRIF s'est attaché à quantifier les surfaces maximales pouvant être artificialisées (1300ha/an jusqu'en 2030 ; son évaluation (consommation des ENAF , fractionnement) sera conduite en 2018 par l' IAURIF avec l'appui des services de la région ; il exprime des priorités, c'est un outil de planification mais il ne constitue pas en soi une stratégie foncière.

- o SAFER IdF avec le GAB décision fin 2015 de mettre en place un observatoire du foncier inculte (**VIGIFRICHES** , qui vise à identifier et recenser les parcelles délaissées à partir du MOS (IAU), des fichiers MAJIC, du cadastre IGN et en retranchant les RPG la base SAFER et des données complémentaires (sols pollués, projet aménagement IAU), sur la base d'une convention SAFER-CR-Etat

Animation régionale

- o Animation du réseau régional « territoires » par la DRIAAF

- o Besoin clairement exprimé par DDT-77

mais refus des directeurs de DDT d'un projet de note DRIAAF visant à garantir la cohérence des pratiques de CDPENAF au sein de l' IdF.

Sensibilisation élus

- o Déclinaison opérationnelle de la charte départementale « agriculture et urbanisme » sous la forme de fiches pratiques et de techniques « C't Permis »

- o Projet de charte agricole à proximité de Roissy

- o Guide pratique « CDPENAF » à destination des porteurs de projets

o Le SDRIF est porteur de doctrines; c'est un outil efficace, qui garantit la cohérence entre territoires en levant les interprétations, mais ne dit rien à la parcelle : c'est un « super SCoT », dont les pastilles définissent des potentialités de développement ; une dizaine de fronts urbain d'intérêt régional posent les limites des zones à construire et donc des ceintures vertes.

- o La préservation des ENAF est la priorité des avis rendus par le CR sur les PLU ; il adresse en amont de son avis un porter à connaissance, par le biais d'une lettre d'information régionale

SRADDET

Le SRDIF vaut SRADDET à ce jour avec existence d'un SRCAE et SRCE.

Fonctionnement CDPENAF

La CDPENAF a exigé que les projets de DU soient présentés par les élus et non leur BE .

La qualité des BE laisse à désirer; cela explique en partie le taux de 25% d'avis défavorable

rendus depuis 2011 sur les DU .

Les membres souhaitent un cadrage sur les documents présentés par les CL, avec notamment une carte claire comparant la situation avant et après révision ; l'accès aux orthophotos est aussi souhaité.

La DDT devrait préparer un diagnostic objectif du projet au regard de la consommation des espaces.

La CDPENAF souhaite disposer d'un inventaire des ZAE et des dépôts de logistiques; un observatoire des ZAE et un schéma régional des entrepôts sont à lancer ;

La prise en compte de la qualité des sols est à approfondir.

Compensation collective agricole

Le SG de la préfecture⁷⁷ attire l'attention sur l'éloignement entre zone du préjudice et territoire de compensation. Il pose aussi la question d'intégrer les différentes compensations (collective, environnementale, forestière)

Il existe de fortes oppositions des aménageurs et de la DRIEA pour sa mise en place.

Un projet de fonds régional est en cours de mise en place ; une association vient d'être créée.

La DRIAAF s'attache à sécuriser l'emploi de ces crédits publics à venir (à priori importants : 1M€ pour un golf en 78), par exemple à dissociant les choix politiques (portés par l'association) du portage financier (porté par BPI France ou encore CDC-fiduciaire)

Le futur président de la chambre d'agriculture IdF (qui regroupera au 01/01/2018 CRA et les 3 CDA) souhaite utiliser ces financements pour soutenir les filières, les nouveaux outils d'aval

Le préfet de région a diffusé début octobre le cadre méthodologique régional pour la mise en œuvre de la compensation agricole collective (et de l'étude préalable agricole)

La DRIAAF considère que pour les projets de taille mesurée, la compensation collective agricole jouera un rôle incitatif pour éviter et réduire la surface artificialisée.

Le montant à l'hectare arrêté est de 17 000€/ha

Réduction substantielle des surfaces sous AOP

- o Revoir le mode calcul du seuil de soumission à l'avis de la CDPENAF, qui pénalise les petites communes

Evolutions exprimées

- o Unanimité pour rétablir l'examen PLUI (Or le L112-1-1 dit que l'autosaisine est interdite sur PLU quand le SCoT approuvé après 2014), faut de quoi la CDPENAF sera vidée de sa substance
- o L'autosaisine au stade du PADD serait utile pour les gros projets; mais la DDT et la CD sont surchargées de travail (350 PLU en cours de révision)
- o «L'avis conforme donnerait du poids à la CDPENAF»: le rendre possible au-delà d'une certaine surface de consommation
- o Soumettre les projets de ZAP et PENAP à l'avis de la CDPENAF
- o Regarder tout projet qui porte atteinte à l'espace: infrastructures, grands projets..
- o Disposer d'un cadre réglementaire et financier pour mettre en œuvre la compensation collective agricole de façon la plus cohérente possible entre les départements et régions
- o Coordonner les différents formes de compensation (forestière, environnementale , collective agricole)
- o Soumettre les études préalables agricoles à évaluation environnementale comme le sont les documents de planification
- o Rendre obligatoire le diagnostic agricole dans les PLUi (à voir avec DHUP), comme il l'est déjà pour les SCoT)
 - Demande par les élus de reconnaissance de handicap au titre de la péri-urbanité
 - Améliorer la compétence des bureaux d'étude

ZAP

Une seule ZAP aux résultats plutôt positifs

PAEN

1 seul plutôt défensif et avec peu financement ; 1 second en projet en complément

La LAAF a ouvert la possibilité aux syndicats mixtes d'élaborer une PAEN et le Loi NOTRe aux aux établissements publics à fiscalité propre.

La ZPENAF mise en place par la loi du «Grand Paris» sanctuarise 2400ha; son programme d'actions a pris 5 ans pour être adopté , mais n'est toujours pas financé

PRIF

Mis en place par l' Agence des espaces verts et les collectivités locales (séminaire réseau des correspondants fonciers), pour la DGPE ils ne constituent pas un outil de protection de l'espace

Dans son rapport de décembre 2015, la cour des comptes a noté une disjonction entre acquisitions foncières et PRIF ; de plus, la protection n'est pas exclusive de la seule acquisition..Il mentionne que ZAP et PAEN sont méconnus des élus

Outils fiscaux

- o Aucune mobilisation

Annexe 12 : Idées forces Yonne / Bourgogne Franche-Comté

Méthodes de mesures

- o Absence d'observatoire au niveau départemental. Réflexion en cours en lien avec le niveau régional (idée d'un MOS) et relation avec CEREMA. Le Doubs et le Jura en ont un mais leur démarche individuelle est critiquée. nomenclatures
 - o le conseil régional veut lancer un observatoire davantage ciblé sur l'occupation des sols. La DRAAF voit l'intérêt de l'IRSTEA compte tenu des limites du CEREMA dans ce domaine.
- Le SRISE a perdu la moitié de ses effectifs et ne peut fournir qu'une aide limitée aux DDT.
Gros problèmes d'évaluation des friches ;

Animation régionale

- o Pas d'animation par le niveau régional et pas d'attente de la DDT – Difficulté de travail entre DDT et DREAL

Sensibilisation élus

- o Charte agricole datant de la CDCEA qui n'a pas été retravaillée, juste toilettée
- o Pas de documents de vulgarisation, ni de guide formalisé par la CDPENAF à destination des porteurs de projets
- o Un seul SCoT approuvé après 2014, 3 en cours d'élaboration, ; la DDT continue à donner un avis sur PLUI avec SCoT (L 211-1-1 pas vu). La moitié des communes sont encore en RNU.

Au niveau de la Franche Comté, les élus portent message de réinvestir les centres bourgs avant d'artificialiser. La DRAAF ne dispose pas d'éléments écrits dans ce sens. EPF local très investi et DREAL met de l'argent sur le renouvellement urbain. Néanmoins, en Bourgogne, l'a priori du coût, freine les élus locaux, sachant que l'EPF « bourgogne » n'intervient que sur le Grand Dijon.

Fonctionnement CDPENAF

La CDPENAF a imposé de voir les PLU(i) au stade PADD puis en phase finale. Au stade PADD le maire vient avec son cabinet d'étude. Au départ nombreux avis défavorables suivis par le Préfet. Maintenant prise en compte des observations en amont. Avis favorables à 90 %.

Les membres disposent d'une grille d'analyse type qui est remplie par la DDT pour chaque projet et adressée en même temps que le dossier. Elle est jugée utile.

Les membres souhaitent un cadrage vis à vis des intervenants qui viennent faire la présentation du document.

Les membres regrettent des visions trop fragmentées et s'interrogent sur le croisement des avis des différentes commissions (notamment environnementales..). d'autres membres appellent à laisser en état pour ne pas complexifier.

Sentiment de la mission d'un travail d'instruction sérieux mais d'une relative impuissance ou volonté de la commission ; certains membres souhaitent une approche plus souple en zone rurale car consommation plus faible qu'en zones urbaines. On vient à la campagne pour avoir de l'espace. Mettre une contrainte, ce serait décourager les installations ; or la population baisse.

Sur l'étude d'un PLU ne prévoyant pas de consommation et considérant que les logements vacants suffisaient aux besoins, la CDPENAF a eu tendance à critiquer les élus et à considérer la commune sans avenir !

Pas d'inventaire des friches, pas de réflexion sur compensation collective (membres non informés)

Regarder tout projet qui porte atteinte à l'espace: infrastructures, grands projets.. ou émettre des avis conformes ne semblent pas les intéresser

Les membres sont favorables globalement aux suggestions de la mission :

1. organiser une formation continue des membres
2. faire intervenir des personnes extérieures au cas par cas
3. Organiser un retour d'information quant à la consommation réelle des documents et donc à l'artificialisation. La clause de révision fixée à 6 ans pour SCoT et PLU non respectée. Envisager une mention dans le SCoT.

La prise en compte de la qualité des sols n'est pas à l'ordre du jour ; la DDT pense que donnée n'est pas accessible.

Compensation collective agricole

Pas de réflexion.

Réduction substantielle des surfaces sous AOP

Pas de cas présenté malgré le fait que tout le département est en aire d'IG. Pas d'avis conforme émis à ce titre.

Evolutions exprimées par interlocuteurs

- o Coordination entre les commissions
- o Maraîchage en zone périurbaine à développer mais personne ne connaît le PAEN (DDT non plus)
- o Problématique des éoliennes qui prolifèrent avec demandes ponctuelles avis de la CDPENAF sans que celle-ci n'ait de vision globale.
- o Mieux prendre en compte les ZNIEFF
 - o Introduire des critères qualitatifs dans les appréciations des dossiers : taux de vacance de logements, types d'urbanisation
- o Avoir un retour sur l'approbation effective des documents ayant reçu un avis, savoir quelle procédure suit le dossier, disposer d'un lexique des sigles
- o Mettre tous les espaces forestiers en Zone N pour que le code rural s'applique . Ne semble concerner que forêts sous plan simple de gestion.
- o Des règles Ecoquartier ou zone d'activité de qualité demandent explicitement la consommation de davantage d'espace (+ 30 % pour ZA)
- o Suivi des mesures de compensation si elles existent (ex carrière de Courson)
- o Former les élus aux questions de l'urbanisme

Maintenir examen des PLUI et rendre les avis conformes selon DRAAF

Demande d'appui méthodologique exprimée par la DRAAF (SRISE) pour l'évaluation des friches. Elle ne sait quoi répondre aux DDT.

La DRAAF s'interroge sur le fait de faire des SRADDET et SCoT des outils prescriptifs car aucun moyen de contrainte quant à leur respect. DRAAF a mis au point une grille de décryptage par SCoT vis à vis de leur prise en compte dans les PLU.

DRAAF pense que l'échelle PLUI est à rendre obligatoire.

ZAP et PAEN

Outils non connus

Outils fiscaux

- o Aucune mobilisation

Annexe 13 : Idées Forces Charente/ Nouvelle Aquitaine

Méthodes de mesures

- Observatoire NAFU développé en Aquitaine ; en parallèle existence de Geo Limousin et de Pégase en Poitou-Charentes désormais arrêtés. Volonté d'unifier et de conserver le seul observatoire Nouvelle Aquitaine porté par le GIP ATGERI (partenariat Etat-Région).
Sa qualité est louée au niveau régional mais mal connu des DDT et peu utilisé. Question de gouvernance entre l'État et la Région actuellement
- La DDT aurait besoin des portraits de territoire élaborés par le SRISSET mais délai d'attente pour les obtenir. La DDT n'a plus les effectifs pour tenir un SIG dédié (retrait 1 ETP par le MAA pour la mission « valorisation »)
- La DREAL souhaiterait un enregistrement des compensations (environnementales) avec données vectorielles pour suivre les compensations dans le temps et éviter que les mêmes surfaces soient proposées plusieurs fois.
- La DDT souhaiterait connaître les friches dans une perspective de compensation. Pas d'inventaire à ce jour.
- Les membres de la CDPENAF regrettent un manque de visibilité sur la consommation d'espaces dans le département ; même si la DDT avait présenté en 2012 une analyse à partir des fichiers MAGIC.
- De plus, ils déplorent l'absence d'approche prospective

Animation régionale

« Rivalité » potentielle entre la Région et l'État. La Région saisit l'opportunité du SRADDET, l'outrance des zones commerciales, la sensibilité du Président à protéger les espaces viticoles pour engager une stratégie en matière de FONCIER.

Nombreuses fiches de communication et doctrines produites dans le cadre du Point de vue de l'Etat sur la gestion économe de l'espace en Poitou-Charente (juin 2013)

SRADDET

Volonté de la Région d'investir, grâce à sa qualité de personne publique qualifiée (pour tous les documents d'urbanisme) les CDPENAF, les CDAC (commissions départementales des activités commerciales). Selon DREAL, un comité régional des activités Commerciales la tenterait par rapport aux CDAC

Sensibilisation élus

Il n'y a pas de documents papiers. Les services de l'État compte sur les réunions organisées par les collectivités impliquant les personnes publiques associées

A noter l'effet de contamination positive des membres de la CDPENAF qui porte la bonne parole

Projet agricole / forestier de territoire

La représentante des sylviculteurs déplore le manque d'un diagnostic forestier. Le principe évoqué par la Mission de doter les DU importants (SCoT, PLUi) d'un projet de territoire adossé à un diagnostic foncier agricole et forestier est bien reçu par la DDT

Fonctionnement CDPENAF

- Organisation particulière de la DDT pour le foncier. Equipe dans service SEA qui rassemble agents MAAF et MTES (4 personnes) biodiversité planification, espaces naturels et agricoles Seul ce service suit la CDPENAF.
- 2 approches différentes : service urbanisme et direction considère que CDPENAF doit avoir vision étroite du DU, service SEA considère que les membres de la CDPENAF doivent avoir une vue d'ensemble incluant approche logement mais aussi bâti en général, équipements, paysage...
- Très gros travail de préparation. Le service SEA élabore un document complet, au titre des

enjeux ENAF résumant de façon claire et illustrée les documents d'urbanisme complexes et volumineux

- Manques identifiés : critères d'évaluation de la consommation, tableau de bord, bilan, document de « doctrine »
- Souhait d'un règlement intérieur
- neutralité de la présentation par la DDT

Compensation collective agricole

- risque identifié de captation de financements. Ce peut être une motivation de l'intérêt soudain de la Région pour le foncier, selon la DDT.
- Réflexion tout juste ébauchée par la DDT mais fiche de présentation établie par DREAL à destination des porteurs de projet (avec logigramme pour déterminer si un projet est concerné par la CCA et soumis à EP)
- Seuil de 5 ha au regard d'une analyse rétropective et de la charge de travail

Réduction substantielle des surfaces sous AOP

- Le texte réglementaire est mal rédigé. 3 notions apparaissent successivement « SIQO » « AOP » « AOC viticoles » Que prendre en considération ?
- L'atteinte substantielle se mesure sur une consommation supplémentaire or il est difficile de connaître la surface précédente pour en déduire la différence.
- Il faudrait introduire la notion de surfaces cumulées car des examens morcelés des dossiers ne permet pas d'appréhender l'atteinte globale .

Evolutions exprimées

- Examiner tous les projets consommant de l'espace (IT, ZAE, LGV)
- Quantifier le bâti vacant
- Maintenir l'examen de tous les documents d'urbanisme par la CDPENAF
- Développer des temps d'échanges et ne pas se limiter à l'examen des dossiers
- Clarifier la notion d'atteinte substantielles
- Introduire des bonnes pratiques en matière d'implantation de bâtiment agricole hors PAU dans les communes en RNU
- Soumettre les documents de la CDPENAF le plus en amont possible
- disposer d'outils de visualisation présentant le DU avant et après modification
- assurer un suivi des avis de la CDPENAF, de l'Etat et des décisions des collectivités
- mettre un tableau de bord de la CDPENAF et définir des objectifs partagés
- meilleure attention à porter sur les espaces naturels dont la définition n'est pas claire
- Trame verte et bleue et zonages pour préservation de l'eau pas assez pris en compte
- manque de communication des services de l'État et EPCI en direction du public et des élus
- mieux cibler les besoins en logement pour les activités agricoles et en bâtiments professionnels pour l'artisanat

ZAP

pas de ZAP

PAEN

outil méconnu des membres

Outils fiscaux

Versement pour sous-densité non mis en œuvre

Réflexion en cours pour harmoniser la fiscalité inégale (TA) entre les communes et l'adapter au projet de territoire , notamment grâce à des sectorisations

Annexe 14 : Idées forces Hérault / Occitanie

Méthodes de mesures

La DDT n'a pas de vision complète mais segmentée, notamment depuis la suppression du poste 1 ETP SIG depuis le 1.01.2015. Plus de suivi des surfaces sous PAC.

Observatoires existants :

- Fichiers MAGIC: pour mesurer l'évolution de l'espace urbain résidentiel (tâche urbaine)
- Mesure des Friches seulement sur le SCoT (Aude, Haute Garonne, Loiret)
- Approche des Zones d'activités : en 2001 2869ha et demain 8 592ha Convention avec les 3 CCI (maintenant contact régional) pour suivre le taux d'occupation

La DDTM prévoit de resserrer les liens avec Irstea et la maison de la télédétection qui propose une approche tâche artificialisée (habitations et infrastructures) à partir des données satellitaires

De plus, de réflexions prospectives conduisent à estimer pour différents scénarios de développement de la tâche artificialisée son impact sur les températures urbaines, l'agriculture péri-urbaine,...

Le DDT souligne l'impact foncier des IT et aussi des lycées qui souvent contribuent à l'ouverture à l'urbanisation

Animation régionale

Animation conjointe des DDT par DRAAF et DREAL: réalité du portage interministériel régional

DRAAF : SAFER + Code rural (volet agricole et volet forestier)

DREAL : EPL Code Urbanisme + Code Environnement + instructeurs des impacts environnementaux + certaines données observatoire

Animation porte sur des réflexions sur thématiques communes (ex: compensation agricole ; arrêté type de composition de la CDPENAF mais pas de choix des ONVAR), recueil de doctrine et digest

Cela peut représenter 20 à 25% d'un ETP

SRADDET

L'élu Vincent Labarthe se déclare sensible à la consommation excessive des espaces agricoles. Il n'a pas de discours et ne rapporte pas des orientations fortes en matière de foncier, ne connaît pas le calendrier du SRADDET ; il souhaite que SAFER et EPF régional installent de réelles synergies

La représentante de la direction Agriculture cite 2 mesures liées au PDR : Ingénierie pour restructuration du foncier et soutien aux travaux sur réseaux suite à remembrement collectif.

Sensibilisation élus

Les doctrines ne sont pas partagées avec la CDPENAF (non présentation, non vote).

Les actions sont nombreuses mais il s'agit souvent d'initiatives de la DDT ou plus généralement de l'État. Le groupe de travail Urbanisme et Agriculture s'est réuni de 2004 à 2011 - Réactivation en 2017 et élargissement aux EPCI – Cela constitue un sous groupe de travail.(réunion d'information des EPCI présidée chaque début d'année par le préfet) - programme de travail 2018: friches et clarifier l'interface A/U.

Ont été élaborés différents documents :

- Evolution de la consommation de l'espace GTUA
- Guide de la prise en compte des espaces dans les SCoT : DRAAF et DREAL
- Guide des indicateurs pour l'élaboration de SCoT
- Agriculture et paysage (plaquette pour élus) GTUA

- Activités touristiques (ex combien coûte un golf pour la commune) GTUA
- Doctrine de l'État
- Notice de présentation des dossiers et cahier des charges type pour bureau d'étude
- Brochure «l'évolution de la consommation des espaces» diffusée en décembre 2016
- Elaboration d'un document "agriculture et alimentation" établie par la DRAAF (Mme Hakima Béchoua) où elle détaille 4 sujets ; Economie, Paysage-ressource en eau, Alimentation Santé, Cadre de vie – Tourisme. Y est abordée la forêt.

Projet agricole / forestier de territoire

La DDT exprime besoin spontanément d'aborder les activités agricoles d'un point de vue dynamique. Elle regrette également la médiocrité des diagnostics agricoles dans les SCoT et l'absence dans les PLU

Fonctionnement CDPENAF

- Grande qualité de la notice que doivent utiliser les CL pour présenter leur DU la mission a constaté son fort impact sur la présentation du SCoT au stade du PADD) et d'une révision de PLU (à généraliser!!)
- Très grande diversité des dossiers abordés de la planification pure au permis de construire. Certains membres sont perdus et les ordres du jour trop chargés. Nécessité ressentie par la DDT de trouver un mode de fonctionnement différent (déjà dématérialisation de certains permis de construire)
- Régler la « focale » de la CDPENAF : documents de planification spatiale ou autorisation de construire (cf DDT73 qui écrit dans sa note du 5/12 :
- «la suppression de l'examen des PfLUI arrêtés après octobre 2014 oblige à s'interroger sur le rôle que l'on souhaite confier à la CDPENAF : analyse stratégique tous les 6 ans de la consommation foncière des SCoT et PLUi versus travail technique de décorticage de toutes les autorisations d'urbanisme ? »
- Proposition retenue pour 2018 de présenter les dossiers entre CDPENAF et CDNPS la même semaine afin que les dossiers sont complets et envisagent la consommation d'espaces et le paysage simultanément
- Il n'y a pas d'évolution entre CDCEA et CDPENAF. Il faudrait mieux se connaître entre membres, apprendre sur les sujets forêt et environnement et établir des doctrines citant,
- composition de la CD : rajouter CR Occitanie, Conservatoire du littoral, PNR
- « la CDPENAF est un des acteurs de la constitution de la construction du projet de territoire » ; c'est un lieu de service un lieu d'horizontalité entre services et d'intégration des politiques publiques
- « l'enjeu de la représentativité des avis de la CDPENAF est fort »

Le Porter à connaissance (PAC)

L'Etat pourrait se contenter de tenir à jour les informations sur les sites du préfet. Donner juste la liste des zonages et les liens aux collectivités.

PAC type - PAC numérique en cours d'élaboration à la DHUP

Par contre il est préférable de se concentrer sur la Note d'enjeux qui fait 1 à 2 pages.

Compensation collective agricole

- Attention : la compensation collective n'est utilisable que dans les cas où il y a étude d'impact systématique et non dans les situations avec étude d'impact au cas par cas (ex ZAC, zonage d'assainissement, ZAE....)

Contenu d'une étude d'impact ne doit pas porter que sur le volet environnemental (dont paysage, biodiversité, eau) mais aussi sur le volet agricole et forestier.

- Au niveau de la DRAAF, ils souhaiteraient une valorisation élevée lors de l'estimation de la compensation pour pouvoir vraiment faire réfléchir et envisager sérieusement les étapes « éviter et réduire » avant de compenser
- Ils partagent le fait que pour des projets (elle connaît le cas des carrières), le choix des périmètres dépendent des acquisitions foncières réalisées et dont l'évitement est impossible car le périmètre est déterminé depuis de longue date.

Réduction substantielle des surfaces sous AOP

- Difficulté de prendre en considération l'aire potentielle calculée sur la base des parcelles ou communes prévues dans le décret de l'AOP

Evolutions exprimées

- Avec plus de 10000 habitants par an, approfondir la notion de capacité d'accueil des territoires, y compris pour leur dimension « consommation d'espaces » Adopter un libellé spécifique pour la forêt dans un document d'urbanisme (actuellement en zone N) . Motivation faire reconnaître la forêt comme une activité économique (Etat)
- Formation des membres (DRAAF) - Instaurer une réflexion sur les sujets Forêt et environnement de façon à développer une valeur ajoutée et produire des doctrines
- Pour contribuer à leur acculturation collective sur les enjeux du foncier
- Clarifier les notions de diagnostic agricole et de diagnostic et le diagnostic de territoire
- Maintien de l'examen des PLU et PLUI pour SCoT adoptés après octobre 2014 (INAO)
- La Confédération paysanne réclame une indemnité journalière
- Disposer d'un observatoire des espaces et d'un tableau de bord de suivi de l'activité de la CDPENAF et du suivi de ses avis (à renforcer pour IT et ZAE)
- Instituer une taxe sur les terres en friches au regard du risque (incendies, ...) que génère les friches
- Développer des documents vis à vis des bureaux d'études, des commissaires enquêteurs et élargir leur culture de simples urbanistes
- Compléter la notice qui est ancienne et qui peut intégrer de nouvelles préoccupations
- S'interroger sur un « projet de territoire » « projet » agricole mais aussi environnement et forêt
- Comment garder le lien entre bâtiments agricoles et exploitation agricole ? Changement de destination. *Si bâti a perdu son usage depuis plus de 5 ans, la SAFER n'a plus de droit de préemption (depuis LAAF)*
Compléter le code rural pour compléter la disposition qui ne parle que de l'activité agricole présente (et que le sujet porte sur le maintien du bâtiment pour une activité future, voir réversibilité de l'usage)
- Mieux prendre en considération le changement climatique dans les DU
- Revoir le fait que France Domaines réalise une estimation de valeur pour des constructions illégales («cabanisation»)
- Etendre les dérogations à la loi littoral pour les activités non polluantes

ZAP Aucun

PAEN

- Sujet abordé en CDPENAF lors de l'examen d'un PADD de SCoT Pays de l'or : les agriculteurs se sont trouvés devoir faire des arbitrages personnels et n'ont pas voulu le faire. PAEN est trop rigide et empêcherait développement agricole alors même que la loi Littoral est déjà contraignante
- Un premier PAEN en cours d'extension -le CR Occitanie peut financer une étude de faisabilité

Annexe 15 : Idées forces Var/ SCoT Provence verte

Méthodes de mesure

Bases de données SIG créées par le CRIGE PACA

Bases de données de 2006 disponibles durant l'élaboration du SCoT

Base de données d'occupation des sols faite en 2014 mais disponible en 2017

Sensibilisation élus

Les élus sont peu sensibles car il n'y a pas en face d'eux d'agriculteurs ; pour les élus, l'urbanisation sur des espaces en friches est plutôt un bien ; cela améliore le cadre de vie et facilite la lutte contre les incendies. Les propriétaires du foncier n'hésitent pas à spéculer et à rendre leurs terrains constructibles.

Projet agricole / forestier de territoire

Le guide "Projet agricole" rassemble la connaissance susceptible d'être mobilisée à l'échelle locale (bases de données, méthodes, outils de représentation et d'analyse). Il retranscrit étape par étape les méthodes et outils utilisés pour :

- connaître et apprécier la qualité des espaces agricoles et les fonctions auxquelles ils contribuent pour mieux légitimer leur réservation agricole ;
- identifier des secteurs de projet qui nécessitent une attention particulière en raison de leur qualité et de leurs menaces ;
- évaluer les dynamiques entrepreneuriales dans toute leur diversité (diversité des projets, des porteurs de projets, des modalités de commercialisation...) ;
- repérer les processus de valorisation de l'espace agricole pour répondre aux besoins actuels et futurs tant en ce qui concerne l'offre de production que la gestion du territoire communal ;
- définir des modalités d'intervention à partir d'outils existants et la connaissance de leur mise en pratique par quelques collectivités.

<http://www.var.gouv.fr/projet-de-reservation-de-l-espace-et-de-a3515.html>

Fonctionnement CDPENAF (informations recueillies sans y avoir assisté)

Pouvoir important donné au monde agricole ; les membres ne connaissent pas les procédures sauf chambre et DDT. La chambre présente son point de vue pour lancer discussion.

20 min de présentation d'un PLU et 20 min de débat

Examen par la chargée de mission des chambres d'agriculture dont l'avis est suivi - Environnementaliste ne parlent pas - Administration très présente.

Parcs photovoltaïques et projets touristiques se font sur terrains naturels

Compensation collective agricole (voir diaporama spécifique sur le sujet)

Les espaces agricoles sont définies par le MOS (mode d'occupation des sols)

Le DOO du SCoT précise que "les espaces agricoles doivent être classés en zone A au PLU", Zone AU ou zone 2AU qui elle peut être requalifiée

Les espaces agrocolables pourront servir de compensation: non bâti, non cultivés, en friche depuis plus 20 ans et présentant un potentiel agricole; elles s'appellent Zones Af . C'est des réserves agricoles qui n'en n'ont pas le nom pour servir de compensation. Il s'agit aujourd'hui des zones N.

Le coût de remise en état d'une zone Af a été estimé à 25 000€. Portage envisagé par la SAFER.

Autres territoires qui ont établi une estimation financière au titre de la compensation collective : GIP à Voiron, Ile de France.

Les compensations environnementales ont donné lieu à réflexion.

ZAP : 4 ou 5.

Annexe 16 : Idées forces Corrèze

Méthodes de mesure

L'artificialisation est très limitée (200 ha par an pour les terres agricoles pour une SAU de 240000ha soit 0,8‰ ; néanmoins, sur la période 1990-2010, la consommation unitaire dépasse 2000m² par habitant, comme dans la majorité des départements situés dans une large bande du sud ouest au nord est (étude CEREMA pour le CGEDD). Pour de nombreux élus, « construire à la campagne nécessite de disposer d'au moins 2000m² »....

Le principal enjeu est la déprise agricole à venir : 100000ha devraient se libérer dans les 5 à 10 ans, le manque de rentabilité de l'élevage bovin étant la principale cause de l'absence de repreneurs.

Un certain nombre d'acteurs pose la question de l'avantage comparatif du département vis à vis d'une contribution CO2 (forêt, prairies)

Animation régionale

La DDT exprime ce besoin ; la DRAAF a tenu en avril une première réunion régionale, en présence de la DREAL et du bureau du foncier.

2 groupes de travail DREAL/DRAAF/DDT ont été mis en place :

- connaissance : méthodes d'observations, produits clé en mains
- animation des CDPENAF

Le besoin d'échanges d'expériences sur la compensation agricole collective a été exprimé.

SRADDET

La région vient de lancer l'élaboration de son SRADDET avec lequel les SCoT devront être compatibles; une feuille de route pour sa co-élaboration par le CR et les EPCI est en cours d'écriture ; son axe « optimiser les espaces de vie » va retenir l'objectif de maîtriser l'étalement urbain, avec une quantification de la réduction de consommation des espaces : comme le prévoit déjà la Loi Grenelle, les SCoT devront fournir les stratégies affichées pour les 10 ans, en termes de renouvellement-extension des ENAF

La FNSCoT a mis en place un réseau très actif de référents régionaux, pour accompagner les SCoT et établir une synthèse de leurs remontées, qui sera transmise à la DHUP.

Fonctionnement CDPENAF

Les débats sont jugés constructifs, les avis défavorables assumés sauf certains, par les élus.

Sur la base d'une vision partagée entre DDT et OPA, des doctrines ont été élaborées : localisation des bâtiments agricoles, partie actuellement urbanisées, projets photovoltaïques au sol, urbanisation et plans d'eau, STECAL, extensions et annexes en zones A et N des DU.

DDT et CA se rendent systématiquement sur le terrain pour examiner les projets de permis de construire.

Les élus réagissent vivement à la doctrine PAU, qui vise à encadrer la construction dans les communes relevant du RNU (le taux de refus des PC est plus élevé que dans les départements limitrophes).

Communiquer sur la CDPENAF

Des sujets restent en suspens : inventaire des friches, défrichements, quantification des surfaces préservées, observatoire régional, protection des AOP.

Et d'autres sont en débat : modalités de la règle d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT, entrée en vigueur début 2017, compensation agricole.

La SAFER ne participe plus à la CDPENAF, suite à la suppression par la LAAF de l'examen des PLU inclus dans un périmètre de SCoT. La DDT considère également que « la vraie mission de la CDPENAF est l'examen des DU et pas les Cub » ; le maire est toujours invité à présenter son projet de DU. « La CDPENAF a officialisé l'intérêt pour la maîtrise de la consommation des ENAF ».

ZAP et PAEN

Le département n'en possède pas, comme de nombreux territoires ruraux: pour la DDT, «la CA est plutôt contre la ZAP, au regard de la pression et de sa rigidité. Et les CL ne sont pas assez riches pour créer des PAEN».

La SAFER a proposé au SCoT de Brive une ZAP pour protéger les vergers de pommiers, en maintenant un recul des constructions vis à vis des traitements phytosanitaires; la directrice du SCoT n'a pas été en mesure d'expliquer le fondement de ce refus par les élus ; une charte a été établie, signée par les élus et les organisations de consommateurs et de producteurs, mais par la CA.

Outils fiscaux

Une note blanche de la DDFP analyse la situation du département en matière de fiscalité foncière des ménages (taxe foncière sur les propriétés bâties): la situation est très contrastée au sein d'un même EPCI, avec un taux allant de 5% (communes rurales) à plus de 20% (communes centres).

Or l'évolution démographique confirme la tendance générale d'une baisse de population dans les villes centres et d'une hausse en périphérie.

Dans une seconde note, la DGFP et la DDT s'interrogent sur la mobilisation des outils fiscaux pour une plus grande efficacité dans la lutte contre la rétention foncière dans le cadre de l'élaboration des DU.

Sont listés les outils portant sur :

-la détention des terrains constructibles ou de locaux vacants:

majoration facultative de la TFNB sur les terrains constructibles (2 communes) ou sur les friches commerciales (0 commune), assujettissement facultatif à la TH des logements vacants (22 communes)

-la cession de terrains constructibles

imposition des plus-values au titre de l'IRPP, taxe nationale en faveur des JA, assujettissement facultatif à la taxe communale forfaitaire

-la fiscalité de l'aménagement: taxe d'aménagement facultative (111 communes), versement pour sous-densité en zone U ou AU du PLU (0 commune)

Outils d'intervention foncière

La SAFER-NA sera créée au 1er janvier 2019; elle prévoit d'étendre sa prestation pour réaliser les diagnostics fonciers des DU ; à ce jour, au regard des prestations commerciales, la DDT-19 a uniquement autorisé la réalisation de pré-diagnostics en lien avec la CA, elle prévoit de les soutenir par la dotation générale de décentralisation.

La SAFER échange avec le CR pour prolonger sa mission de portage du foncier via le fonds de transmission des exploitations agricoles, installé en 2015 par le CR Limousin. Elle est opérateur unique pour le conservatoire du patrimoine naturel ; et elle a conventionné avec le PNR pour la revitalisation d'espaces en friches.

Le conseil régional a voté l'extension de son EPF à toute la région NA, malgré l'avis défavorable des élus limousins; il pourra apporter son soutien technique et financier par exemple pour la réhabilitation de friches. L'exemple de l'EPF de Bretagne illustre son apport pour le travail en réseau.

La SAFER va s'attacher à nouer des liens constructifs avec l'EPFR.

Annexe 17 : Idées forces La Réunion

Méthodes de mesure

Un outil en cours de mise en place : « COROSOL »

C'est une base de données pour préserver le foncier, identifier des projets de compensation, éviter et réduire l'impact sur l'agriculture.

Ce projet doit être simple et se baser sur des couches graphiques existantes.

L'objectif est de connaître la surface agricole potentielle « SAPOTE » (la Réunion moins l'urbain, moins les étangs, les ravines, les fortes pentes, les forêts anciennes, les plages). Cette SAPOTE croisée à la SAU permet de définir ce qui peut être mobilisé pour la reconquête agricole.

La SAU est calculée à partir de la base d'occupation du sol gérée par la DAAF ; la SAPOTE représente 67000ha sur les 150000ha.

En découle un inventaire des parcelles non exploitées. (croisement SAPOTE et cadastre).

La DAAF en déduit des projets potentiels et peut prendre contact avec les propriétaires, chiffre les travaux nécessaires pour la remise en culture. C'est un outil opérationnel de la CDPENAF

Sensibilisation élus

Les élus sont relativement sensibilisés à la problématique de consommation des espaces.

La consommation des espaces agricoles est en baisse depuis les années 2000 notamment du fait de cette prise de conscience (-15% de SAU entre 1989 et 2000, -2% entre 2000 et 2010)

Fonctionnement CDPENAF

La CDPENAF est présidée par le Préfet, le SG ou le sous Préfet égalité des chances. la DAAF assure le secrétariat. 4 collèges : Etat, collectivités, professionnels, associations

Le règlement intérieur de la CDPENAF a été revu et validé le 13/06/2017. il précise les modalités de fonctionnement et le champ d'intervention, modalités de saisine, compensation agricole... : mandat de 6 ans, réunion mensuelle, champs d'intervention...

la CDEPENAF est consultée de manière obligatoire pour les documents d'urbanisme, les projets ou opérations d'urbanisme, les projets soumis à compensation collective. Elle est consultée de façon facultative et peut s'autosaisir sur tout projet relatif à la régression des surfaces agricoles, naturelles et forestières.

Le règlement intérieur décrit la procédure et la portée des avis -simples ou conformes.

collectivités et aménageurs viennent présenter les projets.

Fiches de projet avec nomenclature de décisions

Environ 60 dossiers examinés chaque mois. L'importance du nombre de dossiers à examiner est liée à la portée des avis qui sont des avis conformes.

Au départ la CDPENAF a donné environ 2/3 d'avis défavorables. Or la portée des avis est considérable puisque les avis sont essentiellement des avis conformes.

L'objectif est d'améliorer la situation en faisant connaître la doctrine. Pour cela un document décrivant les typologies de cas favorables et défavorables sur les permis de construire est par exemple réalisé.

Compensation collective agricole

Le principe a été mis dans la loi mais sans traduction opérationnelle. Le Préfet a demandé à la DDAF de monter un dispositif pour mettre un terme à la consommation des terres à la Réunion.

La forme juridique de la structure porteuse a fait l'objet d'un travail approfondi avec une expertise du SAJ et de la DGPE ainsi que d'un avocat.

La création d'un GIP piloté par l'Etat a été la forme juridique retenue. Le GIP est en cours de constitution : la SAFER, la chambre régionale le conseil régional et le département devraient en faire partie comme membres fondateurs

Une étude approfondie a été produite : compensation physique, financière, conditions d'utilisation des fonds, question de l'estimation de la valeur des terres.

La CDPENAF a un rôle central .

Le principe c'est que tout projet consommant plus de 1 hectare de terres agricoles est soumis à compensation.

Un important travail a été réalisé sur le respect du principe « éviter, réduire compenser ». La valeur agronomique des terres a été évaluée

principe : le maître d'ouvrage perturbateur (MOP), est responsable des mesures de compensation à financer à partir d'un catalogue d'opérations validées par la CDPENAF.

Le GIP assiste le MOP pour la mise en œuvre des opérations retenues par la CDPENAF. Les maîtres d'ouvrage réparateurs (MOR) sont financés pour les actions retenues.

Le levier politique et institutionnel reste la CDPENAF ; le levier financier le fonds de compensation agricole, le levier technique le GIP, outil de suivi cartographique COROSOL

Evolutions exprimées

- Besoin d'accompagnement du national sur la compensation collective
- problème des moyens et des schémas d'emploi : besoin que la Loi acte la fonction de la DAAF sur ces questions et permette de négocier des postes en interministériel

ZAP

un projet non abouti repris par le département en PAEN

PAEN

projets portés par le département mais non abouti

Outils fiscaux

RAS

Autre

procédure terres incultes : est mise en œuvre à La Réunion. Elle permet d'envisager la reconquête des terres en friche. Le département a confié la mission de recensement à la SAFER. Mise en demeure des propriétaires, fermage et éventuellement expropriations sont mises en œuvre par la DAAF. La commission départementale d'aménagement foncier se prononce à chaque étape de la procédure.

Protocole andains et épierrage pour la reconquête de terres agricoles.

Annexe 18 : Idées forces Guyane

Méthodes de mesures

Toutes les données sont fournies par la DAAF.

Il n'a pas été développé de méthodes de mesures spécifiques. Les participants regrettent de n'avoir aucune vision générale et de manquer de données chiffrées.

Le seul indicateur pris en compte concerne la consommation d'espaces évitée.

Observatoire : Selon les membres de la CDPENAF la DAAF a une bonne approche de la problématique mais seul l'ONF est en mesure de produire des données (la forêt représente 95 % du territoire). La télédétection permet de connaître l'occupation du sol sur la bande littorale. De nouvelles données seront disponibles avec la révision du SCoT et des PLU.

Animation régionale

L'animation régionale est entièrement assurée par le Service Aménagement des Territoires de la DAAF. Cette animation et le secrétariat induit sont évalués à 9 ETP.

SRADDET

Le Schéma d'aménagement régional (SAR) vient d'être révisé. Beaucoup de documents d'urbanisme doivent se mettre en compatibilité.

Sensibilisation élus

La participation des élus est très limitée. Les représentants de l'AMG (Association des maires de Guyane) n'ont participé qu'à 3 réunions sur une vingtaine.

Les maires sont rarement présents. Ce fait s'explique en partie par l'importance des distances entre les mairies et Cayenne où se tiennent les réunions.

Le présence du représentant de la Collectivité territoriale de Guyane est quasi systématique.

Néanmoins pour ses membres on constate une prise de conscience des élus mais si il reste encore à faire beaucoup de pédagogie.

Pour éviter toute difficulté en cas de contentieux du fait de la non-atteinte du quorum chaque convocation est doublée d'une convocation une 1/2 heure plus tard.

Les associations de défense de l'environnement (GEPOG, Guyane Nature Environnement) sont très présentes et très actives.

Projet agricole / forestier de territoire

Il faut faire le lien avec la préservation des terres à vocation agricole, le développement de la Guyane et la rareté du foncier. Lien également à faire avec la CAF (Commission d'attribution du foncier).

Dossiers Commission régionale de l'énergie : 5 critères ont été définis.

Photovoltaïque : sur proposition de la CDPENAF un courrier a été adressé par la DAAF et la Chambre d'agriculture aux opérateurs les alertant sur le sur dimensionnement des serres et hangars.

Fonctionnement CDPENAF

La CDPENAF qui est composée de 12 membres se réunit mensuellement sur convocation de la DAAF. Elle examine 7 à 8 dossiers par séance. Elle dispose d'un délai d'un mois à compter de la date de réception du dossier pour rendre son avis.

Elle rend un avis conforme sur l'ensemble des autorisations et documents d'urbanisme. Toutes les demandes de permis de construire en zone agricole ou en zone naturelle sont examinées.

Il est prévu de réaliser un bilan annuel.

Autosaisine (Ex PLU de Remiré avec autosaisine au moment de l'annonce de l'enquête publique).

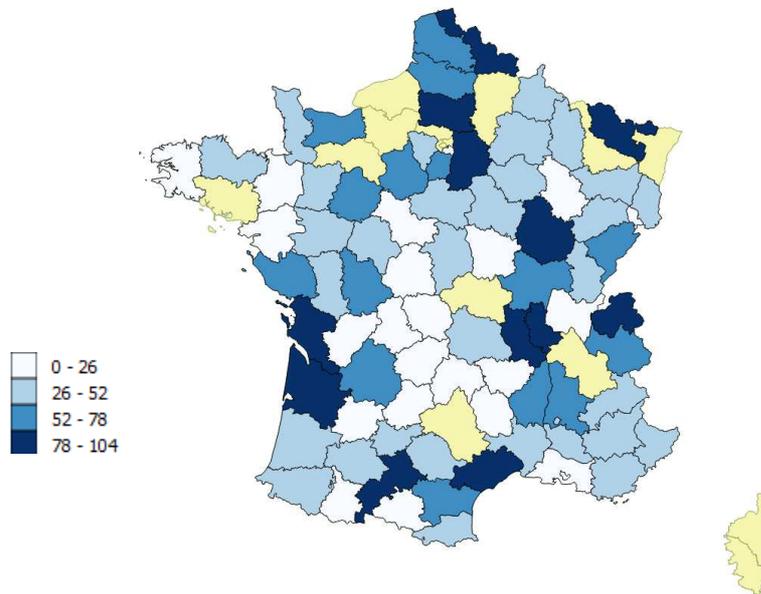
Règlement intérieur : délais de convocation, procurations, rappel de la règle selon laquelle c'est la personne nommément désignée qui doit siéger, double de la convocation 1/2 heure plus tard

Evolution exprimée Élaborer doctrine sur la problématique des autorisations d'occupation du sol.

Annexe 19 : Examen des PLU et PLU(i)

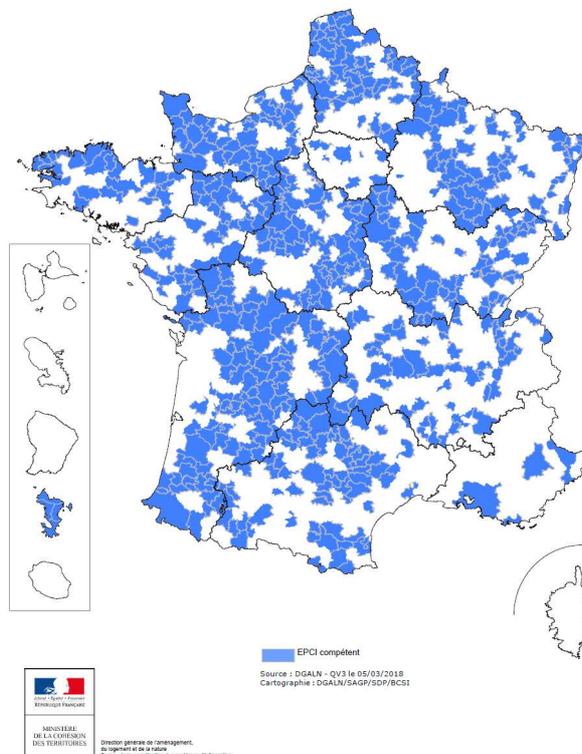
Nombre des PLU et PLUi examinés par les CDCEA puis CDPENAF, de 2011 à 2016

(source enquête DGPE)



Estimation des communautés/métropoles compétentes en matière PLUI en mars 2018

Compétence PLU à l'échelle intercommunale



Annexe 20 : Dire de l'État / SRADDET

Note de la DHUP- MTES sur le Dire de l'Etat dans le cadre de l'élaboration des SRADDET : la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

La loi de Nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 a donné aux Régions la compétence de planification par le Schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Stratégique, intégrateur et prescriptif, le SRADDET fixe des objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région pour onze domaines précisés par l'article L 4251-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Afin d'assurer la mise en œuvre opérationnelle de ces objectifs, le SRADDET comprend également des règles générales regroupées dans un fascicule dédié.

Parmi ces onze domaines obligatoires, sept sont issus d'anciens schémas régionaux destinés à être absorbés à terme par le SRADDET (implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, intermodalité et développement des transports, maîtrise et de valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et de gestion des déchets).

L'habitat, le désenclavement des territoires ruraux, l'équilibre et l'égalité des territoires, la gestion économe de l'espace sont des thématiques "nouvelles", bien que souvent convoquées et développées dans d'autres schémas ou plans.

A travers les différentes notes d'enjeux produites par les services dans le cadre de l'élaboration du schéma, l'Etat local souligne l'importance de la transversalité du SRADDET. **Il s'agit d'inciter les conseils régionaux à organiser le dialogue entre des politiques sectorielles nombreuses, techniques, parfois antagonistes et de leur donner un cap commun** qui constitue le projet régional pour les prochaines années.

Mais c'est principalement par l'entrée thématique "gestion économe de l'espace" (et foncier) conjuguée à celle de l'habitat que la plupart des services de l'Etat en région ont précisé les enjeux en matière de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (de biodiversité, de qualité paysagère, de sécurité alimentaire, etc.), exception faite de Nouvelle Aquitaine qui structure singulièrement son propos autour de 3 enjeux transversaux d'intérêt national : littoral, agriculture, forêt.

Pour certaines régions, des focus importants sont faits sur la question agricole dans les Dire de l'Etat, c'est le cas en région Bretagne, Hauts-de-France, Normandie ou encore Centre-Val-De-Loire.

En amont de l'énumération de leurs enjeux respectifs, les services n'ont pas manqué de rappeler la prégnance de l'enjeu de gestion économe de l'espace et les attentes et objectifs de plus en plus précis inscrits dans les différents textes législatifs et stratégies depuis la loi SRU¹³.

-
- 13** Corpus législatif et réglementaire issu du Grenelle de l'environnement (Loi n° 2009-967 du 03 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement ; Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) qui assigne aux SCOT et PLUi de fixer des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, confirmés depuis par la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) de 2014,
- Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation de ses ressources (2011) qui pose comme objectif de « supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupée »,
 - Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 qui porte dans son axe 1 « développer des territoires durables et résilients » des ambitions de limitation d'artificialisation et de consommation des sols,

Réduire la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers : la contribution des SRADDET

Au regard de l'ampleur des enjeux soulevés en la matière, l'efficacité du futur SRADDET repose sur son opérationnalité. Pour cela, les dires de l'Etat appellent des objectifs concrets et réalistes que le SRADDET devra fixer en matière de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

1/ Inscrire des objectifs chiffrés dans le SRADDET

A titre d'illustration, le dire de l'Etat AURA précise :

"Le SRADDET contribuera à l'objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers :

- ✓ *en fixant un objectif de réduction a minima de 50 % de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers applicable aux SCoTs pour les années à venir ;*
- ✓ *en intégrant, au stade des objectifs du SRADDET, les conditions de mise en œuvre des compensations environnementales et agricoles coordonnées, selon la séquence Eviter, réduire, compenser."*

Celui de Normandie :

"Les exigences plus récentes en matière de densification prioritaire du bâti existant, notamment celles introduites par la loi ALUR n'ont pas encore eu le temps de produire leurs effets et doivent être soutenues pour être mises en œuvre. Le SRADDET doit servir de référence et d'appui dans la réduction de la consommation des espaces agricoles et naturels. A travers des objectifs ambitieux et clairs en matière de réduction de cette consommation et d'augmentation des densités des constructions, il permettra la préservation de son patrimoine. Des exigences particulières concernant la densification et le recyclage foncier sont également à élaborer."

2 / Mais aussi définir des règles

"Le SRADDET définira des règles pour limiter très fortement l'artificialisation des terres agricoles, voire la stopper dans les secteurs où les terres sont les plus propices à l'agriculture et menacées, dans les sites les plus emblématiques pour valoriser l'image de la région (vignobles, patrimoine agricole et pastoral, floriculture, filières agricoles régionales, agriculture biologique et agroécologie...), ainsi que dans les secteurs à proximité directe des agglomérations pour développer les circuits courts".¹⁴

3 / Pour un référentiel foncier systémique et opérationnel dans le cadre du SRADDET

✓ Observation et partage de la connaissance

Afin de bien comprendre les dynamiques territoriales en cours et les logiques de fonctionnement, disposer d'un outil d'observation foncière opérationnel et partageable à l'échelle régionale est un enjeu régulièrement invoqué dans les dires de l'Etat. Qu'il s'agisse de consolider des travaux existants ou de définir les conditions de mise à disposition du référentiel national Occupation des Sols à Grande Échelle (OCS GE) pour permettre aux SCOT et PLUi de remplir leurs obligations réglementaires d'analyse de la consommation d'espace, la capacité d'observation est un préalable.

Le SRADDET pourrait permettre la mise en place, en co-pilotage Etat-Conseil Régional, de plate-forme d'observation et d'échanges sur les dynamiques foncières, ouverte aux collectivités et principaux acteurs concernés¹⁵.

"Il serait souhaitable que le SRADDET reprenne en tant qu'objectif assigné aux porteurs de SCOT et PLUi l'intérêt de participer et de mutualiser les expériences et méthodes en la matière dans le cadre du Réseau d'Observation de la Consommation des Espaces en Région (ROCER). Dans la même logique, le SRADDET pourrait inciter à la fédéralisation des instances s'intéressant à la

- Loi Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 27 juillet 2010 qui fixe l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020, complétée par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

¹⁴ Note d'enjeux PACA, Hauts-de-France

¹⁵ Note d'enjeux Grand est, PACA

consommation foncière. Il serait par exemple utile de thésauriser les expériences des commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour affiner la vision régionale de l'urbanisation des terres agricoles, voire homogénéiser certaines approches quand cela est possible et nécessaire (travail sur les friches agricoles par exemple)¹⁶.

✓ **Gouvernance et harmonisation inter-Scot**

Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCot), qui couvrent désormais une large partie des territoires régionaux définissent des objectifs clairs et souvent chiffrés tant en termes de densification que d'extension urbaine. Cependant, leurs objectifs et les concepts associés (enveloppe urbaine, armature urbaine, etc .) sont souvent différents d'un SCOT à l'autre et d'ambition inégale. Le SRADDET peut impulser cette mise en réseau en recommandant aux SCoTs de s'organiser en InterSCoTs au service d'une gestion raisonnée des ressources, notamment foncières, à titre d'exemple par une mise en cohérence effective des objectifs de production de logement et de consommation d'espace entre SCoTs voisins¹⁷.

✓ **Stratégie opérationnelle transversale**

En complément, les dires de l'Etat mettent également en avant l'utilité de développer une stratégie globale d'actions limitant les concurrences sectorielles, qualifiées de « mesures favorables » à une meilleure maîtrise du phénomène de consommation des espaces. Ces mesures favorables renvoient à des actions normatives et méthodologiques à mener dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme mais également à des actions externes aux documents d'urbanisme.

A cet effet, les SRADDET pourraient s'approprier et développer un certain nombre de mesures favorables :

- ✓ S'engager sur la voie d'une réelle politique foncière à l'échelle des nouvelles régions¹⁸ ;
- ✓ Développer la culture de la stratégie foncière : sensibiliser les intercommunalités à l'intérêt de travailler à la définition d'une politique foncière stratégique ;
- ✓ En matière d'habitat, mettre en œuvre une densité renforcée et adaptée au territoire dans les opérations nouvelles tout en gardant des espaces de respiration et garantir le cadre et la qualité de vie. Travailler à la réduction de la vacance ;
- ✓ En matière de zones d'activités et commerciales, le SRADDET doit être en mesure de proposer aux territoires une véritable stratégie d'implantation des espaces d'activités et des zones commerciales afin de limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles. En s'appuyant sur les besoins des territoires, il est ainsi possible de limiter le nombre de sites en privilégiant l'implantation d'activités ayant un réel besoin d'espaces dédiés et optimisant le renouvellement des zones existantes et le recyclage du foncier¹⁹. Il serait également très judicieux que les politiques d'accompagnement financières bénéficient du cadre fourni par le SRADDET à travers, par exemple, la constitution de critères d'éco-conditionnalité fondés sur la densité des opérations, la gestion économe de l'espace ou le respect de la stratégie régionale de développement économique ;
- ✓ Porter une attention particulière aux territoires frontaliers ²⁰ (prix du foncier, sur-consommation d'espace) et

16 Note d'enjeux Bourgogne Franche-Comté

17 Notes d'enjeux Aura, Bourgogne Franche-Comté, Grand est

18 Note d'enjeux AURA

19 Note d'enjeux Normandie

20 Note d'enjeux Grand est

littoraux ²¹ (agriculture confrontée à l'artificialisation accélérée des terres mais aussi à la précarité de baux auxquels s'ajoutent une réglementation de l'urbanisme plus contraignante) ;

- ✓ Anticiper sur les besoins futurs (réserves foncières et grands projets) ;
- ✓ Doter l'ensemble du territoire régional d'une ingénierie foncière, créer des EPF ou étendre quand nécessaire les périmètres d'EPF existants ;
- ✓ Encourager la couverture totale des régions par l'extension du périmètre d'intervention des agences d'urbanisme de la région, les faire travailler en commun et en faire un outil d'appui aux stratégies foncières.

4 / En Nouvelle-Aquitaine, l'agriculture et la forêt : des questions régionales d'intérêt national

L'agriculture et la forêt, par leur importance au sein de la Nouvelle-Aquitaine, revêtent également une dimension nationale, voire européenne et internationale, que le SRADDET doit prendre en compte.

Le SRADDET doit, en complémentarité des politiques agricoles et forestières définies par ailleurs, proposer des principes d'aménagement permettant de combiner performance économique, sanitaire et environnementale, attractivité et résilience de ces espaces. Le défi réside dans le fait qu'agriculture et forêt sont soumis à deux impératifs : compétitivité économique et préservation écologique et sanitaire.

Si le SRADDET n'est ni un schéma agricole ni un schéma forestier et n'a pas vocation à définir les projets de ces deux filières, il s'agit pour autant d'un schéma intégrateur et transversal qui édicte des principes d'aménagement. De ce fait, en faisant dialoguer ces deux impératifs économique et écologique, il constitue un moyen pour les concilier au travers de principes d'aménagement.

Pour les services de l'Etat en Nouvelle-Aquitaine, la démarche est d'interroger le modèle agricole au regard de (r) évolutions que la filière a nécessairement à mener. Le SRADDET, peut y concourir en édictant des objectifs et principes d'aménagement :

1 / Limiter l'artificialisation des sols, première action à mener pour pérenniser les activités agricoles.

Le SRADDET a ici un rôle majeur à jouer pour fixer des objectifs et règles visant à limiter la consommation des terres agricoles et arbitrer entre les différents usages du sol. Il peut agir à la fois en définissant les grands enjeux des différents territoires en matière d'agriculture, en prévoyant des objectifs spécifiques pour limiter la consommation d'espace, en incitant les acteurs locaux à mieux tenir compte de l'activité agricole dans la planification, enfin en étant force de proposition pour le maintien de celle-ci dans les territoires moins attractifs. Il s'agirait de définir un cadre général pour faciliter l'arbitrage local lorsque plusieurs usages entrent en conflit ou convoitent les mêmes espaces.

2 / Développer les systèmes locaux de coopération

L'État prône la mise en système des acteurs au sein d'un territoire. Cette recherche de complémentarité s'inscrit en outre pleinement dans les exigences du projet agroécologique qui devra se dessiner à l'échelle régionale. Cette coopération pourra s'organiser à différents niveaux, par exemple entre villes et campagnes, entre filières, entre organismes de recherche, agriculteurs, et organismes de formation.

La transition énergétique et écologique de la forêt

21 Note d'enjeux Bretagne et Nouvelle-Aquitaine

Tout comme pour l'agriculture, c'est la durabilité de la filière forestière qui est ainsi interrogée. Les transformations nécessaires rejoignent les préoccupations du SRADDET à plusieurs titres :

1 / Mutation du tissu d'entreprises de transformation du bois, notamment pour développer la filière « construction bois » et répondre à la montée en puissance de la demande en matière de construction écologique et de matériaux biosourcés. Là encore, un cadre proposé par le SRADDET faciliterait la gestion par les acteurs locaux, à travers les PCAET et SCOT principalement.

2 / Concilier les usages des massifs forestiers

Sur la base d'une reconnaissance des enjeux des massifs, le SRADDET pourrait renforcer le niveau d'exigence des documents d'urbanisme, et poser si nécessaire des règles de gestion des conflits externes (urbanisation, infrastructures...) ou internes (bois énergie...), en tenant compte du niveau de réversibilité des usages. Une articulation avec les outils de planification de la gestion forestière (programmes régionaux de la forêt et du bois...) devra être assurée.

5 / En Bretagne, ²² le SRADDET comme opportunité pour définir un projet agricole régional avec un plan d'actions opérationnelles

La DREAL Bretagne fait un focus tout particulier sur l'agriculture, à préserver et accompagner dans ses mutations. Pour l'Etat, de façon ensemble, le SRADDET pourrait constituer le cadre d'une réflexion transversale sur le projet agricole régional avec un plan d'actions opérationnelles (préservation du foncier agricole, installation agricole, circuits courts, approvisionnement local de la restauration collective, méthanisation, économie circulaire, plans d'épandage). Ce plan d'actions pourrait être décliné par des contrats avec les territoires permettant l'émergence de projets agricoles territoriaux tenant compte de la typologie du territoire (rural, périurbain), de la typologie des exploitations en place, de la qualité agronomique des sols, des enjeux de maintien d'un cadre de vie de qualité ou de gestion des risques naturels.

A défaut, le SRADDET pourrait rendre opposables aux documents d'urbanismes des objectifs quantitatifs de réduction de la consommation de foncier agricole adaptés en fonction d'une typologie de territoires aux enjeux spécifiques (villes, typologie d'exploitations...). Des mesures de protection pérenne de l'espace agricole existent également (ZAP, PAEN). Le SRADDET pourrait inciter les SCoT et PLUi à réfléchir à la mise en œuvre de ces démarches de préservation dans le cadre de l'élaboration de leur document

22 Ce focus sur le dire de l'Etat en Bretagne est ici donné à titre d'illustration mais les services de l'Etat en région Normandie, PACA, Hauts-de-France, Centre Val-De-Loire ont aussi précisément développé leurs enjeux en faveur d'une agriculture durable (et donc de préservation de la SAU, d'analyse de l'activité agricole existante, de meilleure mobilisation des SAFER, de développement des circuits courts et de l'agriculture biologique, en référence au projet Agro-écologique pour la France décliné dans les régions, etc.)

Annexe 21 : Notice pour la CDPENAF Hérault Volet documents d'urbanisme

Objet de la notice :

Présentation du projet et éléments d'aide à la décision pour la CDPENAF (préalablement à son avis) concernant la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans le cadre d'un document d'urbanisme (élaboration et révision de PLU, déclaration de projet, carte communale, dérogation à la constructibilité limitée en absence de périmètre de SCOT arrêté).

L'objectif de cette notice est de permettre aux membres de la commission de prendre connaissance du projet pour ce qui concerne la nature des terres impactées, les enjeux agricoles, naturels et forestiers du territoire et la consommation des espaces au regard du projet d'urbanisation.

Nom de la commune :

Date d'envoi de la notice à la DDTM :

Motif(s) de saisine de la CDPENAF :

Suivi administratif :

Date de la prescription :

Nom de la procédure d'urbanisme (élaboration PLU, révision, Déclaration de projet,...) :

Date d'arrêt du projet :

Bureau d'étude ayant élaboré le document d'urbanisme :

Cadre réservé à l'Administration :	Evaluation qualitative de la notice - Choix retenu	Commentaires

Classement notice en rouge : Trop d'éléments posent problèmes, notice mal remplie, informations erronées... ; la notice est à reprendre avant passage en commission. Forte probabilité d'un renvoi ou d'un avis défavorable ...

Classement notice en orange : La notice nécessite des éclaircissements à intégrer avant la présentation ou en réponse lors de la séance

Classement notice en vert : La notice est explicite et complète et elle permet l'analyse du dossier par les membres de la commission

I) Présentation du projet entraînant la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Insérer une carte d'ensemble (format A3 ou A4) faisant apparaître tous les secteurs ouverts à l'urbanisation (déclassements de zones A ou N, ou AU bloquée en AU ouvert ou de zones EBC)

Justification de l'emplacement du projet et des choix de la commune concernant le devenir des espaces naturels, agricoles et forestiers :

Impacts du projet d'aménagement sur les paysages naturels, agricoles ou forestiers:

Les zones impactées contribuent t-elles à la prévention d'un risque ? si oui lequel ?

Éléments de contrainte réglementaire pour le territoire communal et les surfaces impactées

	Au niveau du territoire communal (OUI/NON/Sans objet)	Au niveau des surfaces impactées par le projet d'urbanisation (OUI/NON/Sans objet)	Mise en adéquation du projet avec réglementation (OUI/NON/Sans objet)
Plan de prévention des risques naturels			
Plan de prévention des risques technologiques			
Porté à connaissance des risques naturels notifiés			
Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)			
Sites classés			
Contraintes environnementales (réserves biologiques, Arrêtés préfectoraux de protection du biotope, réserve naturelle nationale,...)			
Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP)			
Forêt de protection			

Autres :

II) Caractérisation des enjeux et des impacts potentiels sur les zones naturelles, agricoles et forestières

Surface cadastrée de la commune	ha
Surface Agricole Utile de la commune (données RGA 2010)	ha
Surface artificialisée de la commune	ha
Surface Naturelle de la commune	ha
dont Surface forestière estimée de la commune (données IFN)	ha

Surfaces totales consommées par le projet ou le document d'urbanisme	ha
Surfaces précédemment ouvertes à l'urbanisation (U, AU ou NA) et non construites (potentiel foncier pour urbanisation future)	ha
Surfaces agricoles consommées par le projet présenté (déclassement de zones A ou NC en zone urbanisable)	ha
Surfaces naturelles (Zone N des PLU ou ND des POS) consommées par le projet présenté (préciser si possible nombre d'hectares en usage agricole)	ha
dont Surfaces forestières consommée par le projet	ha

Joindre le tableau de répartition des surfaces de la commune (zone A, N, U et AU) et, pour les communes passant en PLU, le tableau de rapprochement POS / PLU.

Afin de mieux connaître le projet et les enjeux naturels, agricoles et forestiers du territoire, préciser les points suivants (5 lignes maximum par réponse):

- 1) Thème Démographie : Quelle est l'**évolution démographique** des dix dernières années de la commune?
- 2) Thème Démographie : Quelles sont les **prévisions démographiques** et les hypothèses de développement à venir ?
- 3) Thème Agricole : Quelle est la **qualité agronomique** des sols impactés par le projet ? (joindre une carte de la qualité agronomique des sols).
- 4) Thème Agricole : Indiquez le **type de production et les principales filières agricoles** (présentes et potentielles) sur la(les) zone(s) impactée(s) par le projet (joindre une carte) ; indiquez si des élevages sont présents sur le secteur et s'il y a des zones viticoles « Appellation Origine Protégée ».
- 5) Thème Agricole : Les **terres** des secteurs concernées sont-elles **irriguées** ? Ont-elles fait l'objet d'aménagements / investissements spécifiques ? Si oui, de quels types ? (réseau BRL, ASA, forages privés, autres aménagements, ...).
- 6) Thème Agricole : Quel est l'**impact du projet sur l'activité économique agricole**, à l'échelle des exploitations agricoles et des structures collectives (nombre, type de

production, projets impactés ...) ?

- 7) Thème Agricole : Quel est l'impact du projet au regard du **fonctionnement des exploitations agricoles**: accès aux parcelles, desserte, conflits d'usages, impact pour les cultures proches des secteurs à urbaniser ... ?
- 8) Thème Agricole : Le document d'urbanisme de la commune met-il en place des outils spécifiques de **protection des espaces agricoles** ? Si la commune crée des zones de protection des terres agricoles de type zone Ap ou A0, vous voudrez bien indiquer tous les éléments ayant motivé ce sous secteur. Y a-t-il une convention de service avec la SAFER pour suivre et anticiper les mutations foncières ?
- 9) Thème agricole : est-il prévu dans votre règlement d'avoir recours au changement de destination pour les bâtiments en zone A ou N (art. L151-12 du CU) ? ou aux extensions et annexes pour les habitations en zone A ou N (article L151-12 du CU) ? Si oui, vous voudrez bien indiquer les localisations, les surfaces ainsi que les conditions de hauteur, d'emprise et de densité.
- 10) Thème Forêt : Les espaces forestiers impactés ont-ils des **fonctions productives** (bois énergie, bois d'oeuvre,...) ou de protection des sols (forêt de protection, boisement sur pente importante,...)?
- 11) Thème Forêt : Concernant les espaces forestiers impactés par le projet, vous indiquerez :
- les surfaces forestières appartenant à la commune ou à une autre collectivité et parmi ces surfaces combien relèvent du régime forestier ?
 - les surfaces en EBC
 - le cas échéant, présence de terrains ayant bénéficié d'aides publiques au boisement ou à l'amélioration de peuplements
- 12) Thème Forêt : Existe-t-il un document de gestion forestière durable validé pour les forêts impactées (aménagement forestier, Plan Simple de Gestion, Règlement Type de Gestion, Cahier des Bonnes Pratiques Sylvicoles) ?
- 13) Thème Forêt : Est-ce que le **risque incendie de forêt** a été pris en compte ? Si oui, quels impacts sur les espaces forestiers menacés par les incendies ?
- 14) Thème Nature : La zone impactée par le projet fait-elle l'objet d'un zonage **Natura 2000**? le(s)quel(s) ? préciser le nom du site, la superficie et les enjeux écologiques justifiant la délimitation du site.
Le porteur de projet a-t-il fait une évaluation d'incidence ? Quelle en a été la conclusion ?
- 15) Thème Nature : Est-ce que le projet peut impacter des habitats ou une (des) espèce(s) protégée(s) au titre du code de l'Environnement (article L411-1) ? Si oui, laquelle (ou

lesquelles) et quelle est sa (leur) localisation ?

- 16) Thème Aménagement : Le **projet est-il d'intérêt intercommunal** et quelle est sa contribution aux autres grands enjeux de développement et d'aménagement durable du territoire: logements sociaux, emplois, équipements supra communaux, ... ?

III) Complément à la notice en application des dispositions de la loi ALUR

- 17) Si votre commune est concernée par l'article L142-5 du CU « **dérogation à la constructibilité limitée en absence de périmètre de SCOT arrêté** », vous indiquerez en quoi le projet urbain n'est pas défavorable à la protection d'espace agricole, naturel ou forestier, à la préservation des continuités écologiques et n'entraîne pas une consommation excessive de l'espace, une perturbation des flux de déplacements ou un déséquilibre emplois, habitat, commerces et services.

- 18) Quelles actions de renouvellement urbain dans les zones urbanisées ont été mises en place dans votre commune ?

Quelle est la **densité de construction (nombre logement/ha) pour les zones ouvertes à l'urbanisation** par le projet ? Vous préciserez les capacités de densification et les secteurs retenus, les mesures prises ou envisagées pour limiter la consommation d'espace agricole, naturel ou forestier,...

- 19) Si votre commune souhaite, à titre exceptionnel, créer des « **secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée** » (**STECAL**), conformément à l'article L151-13 du CU, vous voudrez bien préciser les points suivants qui sont autant de critères d'analyse pour la CDPENAF :

- préciser les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer la compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestiers de la zone
- objectifs poursuivis par les créations de STECAL
- nombre de STECAL et leur consommation d'espace respective
- conséquences sur les exploitations agricoles (notamment accès aux parcelles) et autres impacts (notamment conditions de raccordement aux réseaux publics,...)

- 20) Autres commentaires jugés utiles pour l'analyse de votre projet :

Annexe 22 : Tableau des méthodes employées dans des publications grand public

Structure	Méthode	Base de données utilisée	Indicateur	Echelle	Période	Date publication
DRAAF Bourgogne- Franche Comté	Mode d'occupation des sols (MOS), croisement avec Teruti et Corine Land Cover	Données IGN et RPG ; enquêtes Teruti et Corine Land Cover	6 classes d'occupation des sols : forêt, agriculture, tache urbaine, surfaces en eau, réseau routier, réseau ferré, lacunes	Région, Département	2013	Février 2015
DRAAF - DREAL Bourgogne- Franche Comté	Différentiel agricole	Enquête SAU, RPG, CVI, BD Topo, Teruti, Magic, Recensement population INSEE	Surfaces déclarées à la PAC, surfaces apparues et disparues	Région, Département EPCI, SCoT Communes	2012-2013 2008-2011	Mai 2016 Franche Comté
DRAAF - DREAL Bourgogne- Franche Comté	Différentiel agricole	RPG et CVI / croisement espaces artificialisés (BD Topo et Magic)	surfaces apparues et disparues	Région, Département EPCI, SCoT Communes	2012-2013 2008-2011	Octobre 2017 Bourgogne
DRAAF - DREAL Bourgogne- Franche Comté	Classification ascendante hiérarchique	Enquête SAU, RPG, CVI, BD Topo, Teruti, Magic, Recensement population INSEE	SAU, surfaces artificialisées, espaces boisés, population, logement	Communes	2000, 2010	Juin 2013
Ile de France- IAU IdF et ORF	Comparaison des méthodes MOS, Teruti, Magic, DIA	MOS adossé au SDRIF	Consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers	Région, communes, parcelles		Octobre 2017
Nouvelle Aquitaine GIP ATGeRi	Capitalisation des différentes bases de données	Observatoire NAFU	Démographie, aménagement du territoire, logement, eau, risques, transports, biodiversité, forêt, agriculture	Région, communes, parcelles	Web SIG à disposition partenaires	

Structure	Méthode	Base de données utilisée	Indicateur	Echelle	Période	Date publication
Pays de la Loire DRAAF -DREAL	Différentiel agricole	BD Topo et Forêt, RPG, inventaire verger, Magic	Surfaces agricoles, en eau, forestières, artificialisées	Communes	2011 et 2013	Août 2015
Pays de la Loire DREAL	Evolution surfaces artificialisées à partir des fichiers fonciers	Fichiers Magic	Surface artificialisée en valeur, en %, par habitant, indicateurs prospectifs	Communes	2015	Nov 2017
Pays de la Loire DREAL	Indicateur d'étalement urbain	Agrégation sur 5 ans	Taux de croissance des surfaces artificialisées/ population communales	Département Communes		
DDT Mayenne	Estimation de la consommation communale	RPG de 2005 à 2012, complété par Ortho photos de 2006	Surfaces agricoles, forestières et artificialisées	EPCI, Communes, parcelles	Entre 2005 et 2013	Juin 2017
DDT Hérault	Etat des lieux sur 30 années – 11 pages	Sources diverses	Tache urbaine, consommation résidentielle, étalement urbain, zones d'activités	Département Communes, SCoT		Décembre 2016
DDT Hérault	Regards sur l'Hérault 67 pages	Sources diverses	Démographie, aménagement du territoire, logement, eau, risques, transports, espace maritime, biodiversité, forêt, agriculture	Département EPCI, Communes, SCoT		Mars 2011
DDT Rhône	Acquisition tous les 5 ans des images satellites SPOT Théma	RPG, casier viticole, SPOT Théma, financement par convention avec DDT, CRA, SM SCoT	Evolution de la tâche artificialisée	Département	Web SIG mis à disposition des partenaires	2015