

Comment préserver à long terme la vocation des espaces agricoles et naturels à enjeux



Crédit photo. Chambre d'agriculture des P.O.

PAEN et ZAP, des outils en complément des dispositions des documents d'urbanisme



CONSTATS

La constante et rapide évolution des documents d'urbanisme en réponse aux projets de développement urbain (habitat, activités, loisirs, infrastructures...) ne permet pas de garantir sur le long terme les zonages ou orientations de protection des espaces agricoles et naturels.

L'absence de limites franches et surtout durables de l'urbanisation favorise ainsi les comportements spéculatifs des propriétaires au détriment des installations et du maintien d'une activité agricole.

Par ailleurs, il s'ensuit sur ces territoires, une rétention foncière qui a pour conséquence le développement de la friche et qui bloque les initiatives collectives ou individuelles de reprise de ces espaces délaissés.

Les exploitants ont besoin d'une visibilité foncière sur le long terme pour maintenir leur activité, réaliser leurs projets d'investissements ou envisager leur avenir successoral.

Des outils tels que les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains (PAEN) et les Zones Agricoles Protégées (ZAP) permettent de classer les espaces délimités en zone de protection qui, une fois adoptées s'imposent aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU, Carte communale). L'établissement de tels périmètres ou zonages renforce la lisibilité sur le devenir du foncier et donne ainsi un signal fort face aux éventuelles velléités spéculatives ou attentistes rencontrées dans les secteurs concernés.

L'éclairage apporté aux propriétaires fonciers sur l'affectation de leur patrimoine et le maintien de sa vocation agricole ou naturelle doit dès lors faciliter la mobilité foncière et les dynamiques agricoles.

CONTACTS

ZAP

> DDTM 66, service Aménagement

04 68 38 12 96

ddtm-sa@pyrenees-orientales.gouv.fr

> Chambre d'agriculture des P.O.

service Aménagement

04 68 35 87 83

amenagement@pyrenees-orientales.chambagri.fr

PAEN

> Département, Service Foncier Rural, Agriculture et Agroalimentaire

04 68 85 82 31 - foncierrural@cd66.fr

> Chambre d'agriculture des P.O.

service Aménagement

04 68 35 87 83

amenagement@pyrenees-orientales.chambagri.fr

Le Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains (PAEN)

« Un outil de préservation durable particulièrement adapté au contexte départemental ! »



Compétence de mise en œuvre du dispositif

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a attribué aux **départements** la possibilité de mener une politique en faveur de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Cette possibilité a été élargie **aux syndicats mixtes ou Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) compétents en matière de SCoT** par la loi du 13 octobre 2014 « d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ».

Espaces naturels et agricoles concernés

- Les espaces agricoles et naturels à enjeux dont le devenir est menacé ou fragilisé, par la pression urbaine.
- Exclusion des espaces situés dans les zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un Plan Local d'Urbanisme (PLU), dans un secteur constructible délimité par une carte communale et de ceux inclus dans des périmètres de zones d'aménagement différé (ZAD).

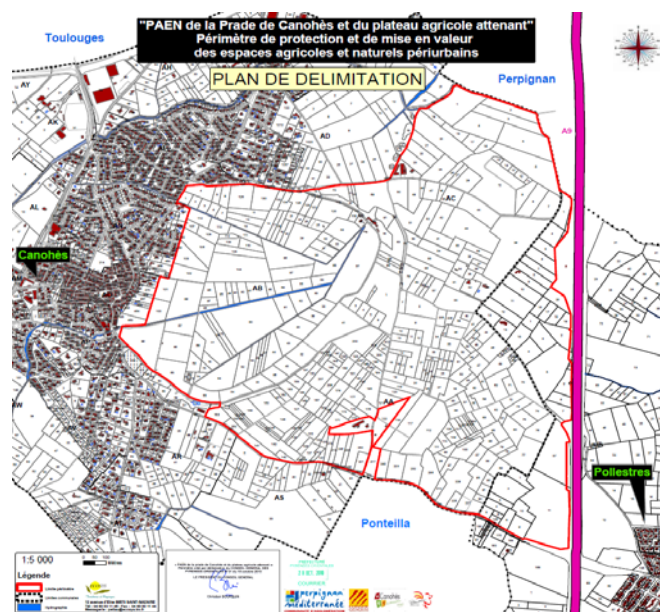
À retenir

Dans un département aux problématiques périurbaines marquées (en particulier en plaine, sur la façade littorale et le plateau cerdan...), le PAEN constitue un dispositif fort pour protéger et mettre en valeur des espaces agricoles et naturels à enjeux et par là même contribuer à sécuriser sur ces espaces les activités qui s'y exercent.

Contenu du dispositif

Un périmètre

Il se présente sous la forme d'un plan de délimitation et d'un plan de situation, accompagnés d'une notice qui analyse l'état initial des espaces concernés et expose les motifs du choix du périmètre, notamment les bénéfices attendus de son institution sur l'agriculture, la forêt et l'environnement.



« Toute **modification** ayant pour effet de retirer d'un périmètre un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par **DECRET** pris sur le rapport des ministres chargés de l'agriculture, de l'urbanisme et de l'environnement. »



Crédit photo. B.Frankel - Département 66

Références juridiques

> Code de l'urbanisme
Articles L.113-15 et suivants,
R.113-19 et suivants

Un programme d'action

Le programme d'action précise les **aménagements** et **orientations de gestion** destinés à **favoriser au sein du périmètre délimité** :

- l'exploitation agricole,
- la gestion forestière,
- la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages.

Des modalités d'acquisition publique spécifiques dans le périmètre délimité

À l'amiable ou par préemption, ces acquisitions publiques doivent avoir pour motif la protection et la mise en valeur des espaces concernés.

- à l'amiable : possibilité d'acquisition par le **Département** *ou*, avec son accord, par **une autre collectivité territoriale** *ou* un EPCI ;
- Par **préemption** (Hors zone de préemption des espaces naturels sensibles) : **droit exercé par la SAFER à la demande et au nom du Département**.

Lorsque le Département décide de ne pas faire usage de ce droit, la SAFER peut préempter au titre de ses motifs habituels.

■ **Régime des biens acquis** : ces biens sont intégrés dans le domaine privé de la collectivité territoriale ou de l'établissement public qui les a acquis. Ils doivent être utilisés en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'action et peuvent être dans ce cadre cédés, loués ou concédés temporairement à des personnes publiques ou privées. Un cahier des charges définissant leurs conditions d'utilisation est annexé à l'acte de vente, de location ou de concession temporaire.

Articulation des périmètres avec les documents d'urbanisme

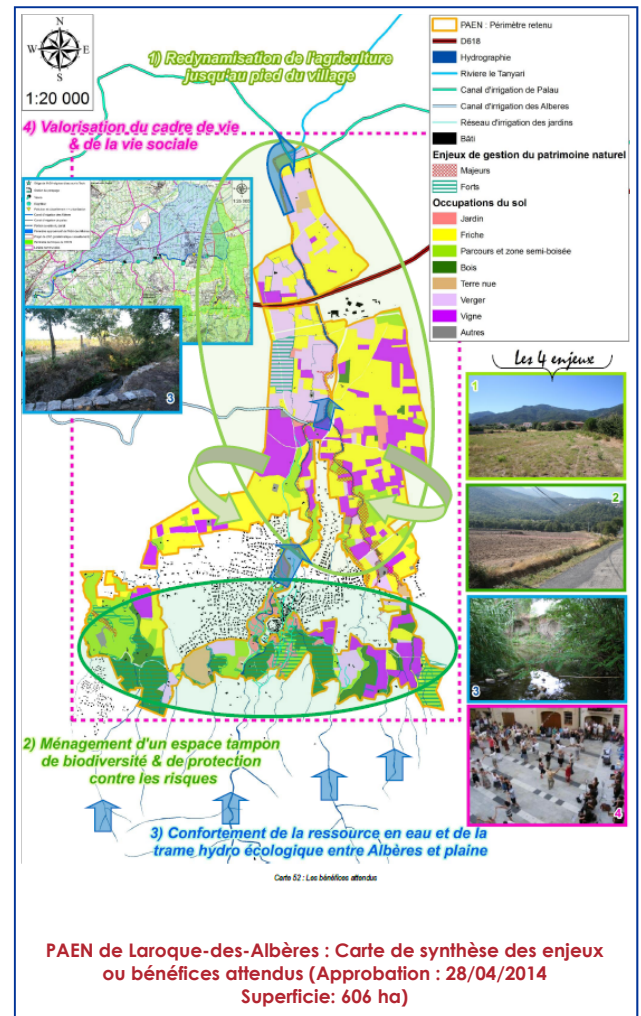
- Le périmètre de protection et de mise en valeur doit être **compatible avec le SCOT**.
- Le périmètre approuvé est **opposable** aux communes concernées à l'occasion de l'**élaboration ou de la révision d'un P.L.U ou d'une carte communale** : Les terrains compris dans le périmètre ne peuvent être inclus **ni dans une zone urbaine ou à urbaniser** délimitée par un plan local d'urbanisme, **ni dans un secteur constructible** délimité par une carte communale.

Procédure (durée : environ 2 ans)

Initiative et études préalables

(Pratique retenue dans les Pyrénées-Orientales)

Le **Département** se prononce sur le lancement et sa participation au financement des études nécessaires à la mise en place de PAEN (sous **maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale**) sur la base d'une demande en ce sens de la ou des communes intéressées et de l'EPCI compétent en matière de PLU dont elle(s) relève(nt).



■ Le dossier de demande d'études PAEN adressé au Département doit a minima comporter une **délibération** de la ou des collectivités intéressées se prononçant sur les **motifs de la démarche et le territoire d'études envisagé**.

Approbation

Lorsque la pertinence du projet est avérée (phase 1 des études) et après consultations réglementaires sur le dossier de PAEN établi (phase 2 des études), le **périmètre** est créé et le **programme** d'action adopté, par **délibération** du Conseil Départemental. Ils sont alors tenus à la disposition du public et font l'objet de formalités de publicité.

Consultations réglementaires par le Département

- **Accord** de la commune ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme (sur le périmètre et le programme d'action) ;
- **Avis** de l'établissement public chargé du SCOT (Uniquement sur le périmètre) ;
- **Avis** de la Chambre d'Agriculture (sur le périmètre et le programme d'action) ;
- **Enquête publique** (sur le périmètre).

Les zones agricoles protégées (ZAP)...

« Renforcer la protection du zonage agricole dans les documents d'urbanisme »



À retenir

Véritable zone de protection, la ZAP inscrit dans la durée, l'usage agricole de terres menacées ou fragilisées par l'urbanisation, et assure une stabilité des zones agricoles dans les documents d'urbanisme.

Procédure de création d'une ZAP

Proposition d'une collectivité locale, établissement public ou Préfet

Élaboration du projet
(rapport de présentation)

Consultation pour accord
(conseil municipal)

Consultation obligatoire pour avis
(Chambre d'Agriculture, CDOA, INAO)

Enquête publique

Délibération du Conseil Municipal pour accord

Arrêté préfectoral de création

Publicité (affichage en mairie, 2 journaux locaux, recueil administratif)

Annexion au document d'urbanisme comme servitude d'utilité publique

Qu'est-ce qu'une ZAP ?

La Loi d'orientation de juillet 1999 propose de classer en zones agricoles protégées (ZAP), des espaces agricoles dont la préservation présente **un intérêt général** en raison soit de **la qualité de leur production**, soit de leur **situation géographique**, soit de leur **potentiel agronomique**. Dans les communes dotées d'un document d'urbanisme, la ZAP constitue une **servitude d'utilité publique** affectant l'utilisation des sols.

Compétence de mise en œuvre du dispositif

La création d'une ZAP peut relever de l'initiative communale ou intercommunale, d'un établissement public compétent en matière de SCOT. Elle peut également émaner des services de l'État avec une forte implication des communes.

Articulation avec les documents d'urbanisme

La ZAP n'a pas pour effet d'interdire les changements définitifs de destination des sols. Cependant, **les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les objectifs de la ZAP**.

Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique au sein de la ZAP doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

La ZAP s'envisage dans le cadre d'une **politique foncière globale** du territoire.

La démarche appelle un **engagement politique** des élus communaux et l'implication de divers acteurs.

L'élaboration d'une ZAP, de manière conjointe à la réalisation ou la révision des documents d'urbanisme, permet d'assurer une bonne cohérence du développement durable d'un territoire.



Références juridiques

- > Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 ;
- > Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 ;
- > Décret du 20 mars 2001 relatif à l'affectation de l'espace agricole et forestier et modifiant le code rural et le code de l'urbanisme ;
- > Code Rural : article L112-2, et articles R112-1-4 à R112-1-10.

■ Au-delà de la préservation, un support pour la mise en œuvre de projets de territoires

Contrairement au PAEN, aucun programme d'action n'est associé à l'élaboration d'une ZAP. Pour autant, la création d'une ZAP peut être l'occasion d'une prise de conscience des enjeux agricoles du secteur, et **d'une réflexion autour d'un projet commun et d'éventuels outils d'accompagnement**.

La création d'une ZAP peut également être motivée pour sécuriser certains équipements collectifs existants (ex : réseaux d'irrigation,..) et/ou favoriser l'émergence de projets d'aménagement au sein du périmètre de la zone (AFAF, acquisition foncière).

Tableau comparatif

ZAP

PAEN

Initiative	Préfet, communes, établissements publics compétents en matière de SCoT ou de PLU	Département, communes, établissements publics compétents en matière de SCoT ou de PLU
Objectifs	Protection : servitude d'utilité publique - périmètre à vocation agricole	Protection et mise en valeur : périmètre agricole et naturel - programme d'action - intervention foncière
Origine	Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999	Loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005
Codification	Art. L.112-2 et R.112-1-4 à R.112-1-10 du Code rural et de la pêche maritime	Art. L.113-15 à L.113-28 et R.113-19 à R.113-29 du Code de l'urbanisme
Espaces concernés	Des espaces agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité de leur production, de leur situation géographique ou de leur qualité agronomique	Des espaces agricoles ou naturels à enjeux dans un contexte périurbain qui les rend vulnérables face à la pression urbaine (espaces hors zones urbaines ou à urbaniser des PLU, hors périmètre constructible délimité par une carte communale et hors périmètre de Z.A.D.)
Effets principaux et spécificités	<ul style="list-style-type: none"> - Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol altérant le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée est soumis à l'avis de la Chambre d'agriculture et de la CDOA et à une décision motivée du préfet en cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles - Le périmètre de ZAP est annexé au PLU comme servitude d'utilité publique 	<ul style="list-style-type: none"> - Protection réglementaire forte de la vocation agricole ou naturelle des espaces concernés : nécessité d'un décret pour retirer un ou plusieurs terrains du périmètre. - Permet d'associer protection foncière et programme d'action pour la valorisation des activités agricoles et des espaces naturels - Confère des possibilités d'acquisition publiques au sein du périmètre délimité, à l'amiable ou par préemption et en vue de la mise en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'action
Approbation	Par arrêté préfectoral après accord des communes concernées, avis de la Chambre d'agriculture, de l'INAO s'il y a lieu, de la CDOA (Commission Départementale d'Orientation Agricole) et enquête publique	Par délibération du Conseil Départemental, après accord des collectivités concernées, avis du SCoT, de la Chambre d'agriculture et enquête publique
Durée	Indéterminée	Indéterminée
Révision pour diminution des surfaces protégées	Par arrêté préfectoral après avis de la Chambre d'agriculture et de la CDOA	Par décret interministériel
Relation aux documents d'urbanisme	La ZAP crée une servitude qui impose aux documents d'urbanisme un rapport de conformité. Le règlement des zones agricoles et naturelles perdure.	Le PAEN s'impose (rapport de conformité) aux documents d'urbanisme dans la mesure où les terrains compris dans son périmètre ne peuvent être classés en zone U ou AU lors d'une révision. Le règlement des zones agricoles et naturelles perdure.
Mise en œuvre dans les p.O.	Aucune	3 PAEN approuvés par délibération du Conseil Départemental (2010, 2011, et 2014) pour une surface totale protégée de 887 ha.