

**VII FORUM INTERNATIONAL
DE L' OBSERVATORIO DE LEGISLACION AGRARIA**

I FORUM MÉDITERRANÉEN CEDR
Rencontre FRANCO-ESPAGNOLE

*Les évolutions des législations agricoles
espagnole et française
dans la dynamique européenne de la PAC.*

23-24 octobre 2014
Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
9 avenue George V
PARIS

**LA PROTECTION JURIDIQUE DU TERRITOIRE AGRICOLE PERIURBAIN :
L'EXEMPLE DE L'ÎLE-DE-FRANCE**

Pierre MISSIOUX
Président de SAFER Ile de France

Pour introduire mon propos, je commencerai par quelques généralités sur l'agriculture francilienne, sur les pertes de surface agricole qu'elle subit, sur la mesure de cette consommation foncière avant de présenter les différents dispositifs de protection de l'espace agricole, leur mise en œuvre et leur limite en Ile-de-France.

Je prendrais effectivement l'exemple de la région Ile-de-France, d'où je parle et où je travaille en tant que directeur de SAFER, en précisant immédiatement qu'elle n'est pas une région comme les autres puisqu'ici, 2 % du territoire national accueille presque 20 % de la population française métropolitaine. Dans ce contexte, les problématiques foncières y sont exacerbées.

INTRODUCTION

Contrairement à une idée très répandue, l'Ile-de-France - région la plus urbanisée de France - demeure une grande région agricole. Près de la moitié de sa superficie (49 %) est consacrée à l'agriculture. 569 000 ha sont à usage agricole avec pour la plupart un bon potentiel agronomique.

Ce territoire agricole de 569 000 hectares est largement dominé par le fermage (84 % de la Superficie Agricole Utilisée (SAU)).

On dénombre 5 000 exploitants agricoles dont 4 200 dites professionnels.

Pendant longtemps, l'agriculture francilienne était dominée par deux types de production :

- Les grandes cultures ; elles occupent aujourd'hui plus des $\frac{3}{4}$ de la SAU ;
- Les productions spécialisées que sont le maraîchage, l'arboriculture et l'horticulture, constituant une sorte de ceinture verte autour de Paris ; A l'exception de quelques exploitations maraîchères, les productions spécialisées disparaissent non pas tant en raison de l'extension des zones urbaines qu'en raison de la crise profonde que traversent leurs filières en France (selon un enchaînement bien connu : coûts de production élevés, concurrence internationale forte, perte de marchés...).

L'espace agricole ainsi libéré, trop morcelé pour accueillir des grandes cultures, évolue soit vers l'urbanisation soit vers la friche, une friche de plus en plus arbustive. Il n'est donc pas surprenant que la *loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* qui vient d'être votée, prévoit un inventaire quinquennal des friches.

La diminution du territoire agricole concerne aussi les secteurs de grandes cultures.

LA CONSOMMATION FONCIERE

On estime aujourd'hui que la superficie agricole francilienne se réduit chaque année de 1 300 hectares environ.

Au cours des décennies précédentes, les prélèvements fonciers sur la superficie agricole étaient beaucoup plus élevés, atteignant 4 000 hectares/an dans les années 70.

Ce rythme se réduit actuellement.

Entre les deux derniers recensements agricoles, 2000 et 2010, l'Ile-de-France a perdu 1 500 exploitations et 15 000 hectares.

L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) d'Ile-de-France considère que la consommation foncière se répartit par tiers :

- Un tiers pour la construction de logements et les équipements publics qui leur sont liés. L'Ile-de-France a pour objectif d'en construire 70 000 par an bien qu'on en réalise péniblement 40 000. Les lois successives relatives à l'urbanisme encouragent une densification des zones urbaines – selon le principe du renouvellement de la ville sur la ville – mais il est à craindre que si l'objectif de 70 000 logements était atteint il se traduirait inmanquablement par des prélèvements fonciers supplémentaires sur l'espace agricole.
- Un tiers correspond à la réalisation d'infrastructures de transports et de zones d'activités économiques. Plus particulièrement, les zones logistiques sont très consommatrices de foncier car peu denses. Sont compris également dans cette catégorie les secteurs d'extraction de substances minérales (carrières, sablières, gypse) et ceux qui accueillent les déchets de toute nature. Malheureusement, en matière de carrières et de stockage de déchets, la répartition de sites est géographiquement déséquilibrée.
- Le dernier tiers correspond à des espaces verts (parcs, jardins, délaissés, friches ...).

Depuis 1994, à la demande de la profession agricole, la consommation foncière fait l'objet d'une observation particulière à travers le dispositif OCEAN (Observation de la Consommation des Espaces Agricoles et Naturels), copiloté par l'Etat et la Région. L'IAU mesure également cette consommation à travers le MOS (Mode d'Occupation du Sol) qui est une méthode d'observation de l'occupation du sol à travers la numérisation de photos aériennes réalisée tous les trois ans). Nous sommes ici à une plus petite échelle ; l'observation est plus précise que celles réalisées par le ministère de l'Agriculture (TERRUTI LUCAS) ou à l'échelle européenne (Corinne Land Cover).

Le SAFER participe à ces études et à ces mesures par l'analyse des Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA) qu'elle reçoit des notaires. Elle y participera d'autant plus que la très récente *loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* du 13 octobre 2014 a nettement renforcé sa capacité observation.

La loi de modernisation agricole de 2010 a créé un Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA) qui n'est pas encore pleinement opérationnel, appelé à être décliné dans chaque région.

La consommation des terres agricoles est actuellement plus vertueuse en Ile-de-France que dans d'autres régions françaises. Mais les observateurs considèrent que la crise économique et financière, qui paralyse depuis 2007 un certain nombre de projets, est la principale cause de cette modération.

Retenons que dans la région capitale, la connaissance de la consommation foncière est une donnée stratégique pour tous les acteurs publics.

UNE PRISE DE CONSCIENCE

Depuis une quinzaine d'année, il y a une prise de conscience que la terre est un bien rare, non renouvelable. L'Ile-de-France, la France, la planète... doivent conserver leur capacité de production agricole.

Ce phénomène en a rencontré d'autres : la recherche d'une meilleure qualité alimentaire, d'un contact direct entre producteurs et consommateurs, le développement de l'agriculture biologique...

Ces idées, souvent développées à l'échelle locale, associative, ont été peu à peu reprises par les élus, les aménageurs, les architectes qui considèrent aujourd'hui que le maintien d'une agriculture vivante est attendu, voulu, et que celle-ci doit participer à l'aménagement du territoire d'une métropole de près de 12 millions d'habitants. Les attentes sont parfois naïves et contestées par les organisations agricoles. Des collectivités locales vont jusqu'à acquérir du foncier agricole pour le louer à des porteurs de projets agricoles.

Par ailleurs, dans ce contexte très périurbain, la protection du foncier agricole et le maintien de l'agriculture nécessitent une approche plus fonctionnelle des espaces (La Direction Régionale de l'Agriculture, l'Alimentation la Forêt et l'IAU ont conçu une méthode d'analyse fonctionnelle des espaces ouverts, mise en œuvre par la SAFER).

Tout cela conduit beaucoup d'acteurs publics à vouloir mieux protéger le foncier agricole qui est ici soumis à forte pression.

Avec quels outils et quels moyens ? Je citerai les principaux.

LES DOCUMENTS D'URBANISME

Le premier d'entre eux est le SDRIF : le Schéma Directeur Régional d'Ile-de-France. C'est le document « clé de voûte du développement de la région », de son aménagement, élaboré par celle-ci en lien avec l'Etat et les collectivités locales. C'est la seule région française à disposer de ce type de document, une sorte de « super SCOT ». Il a été approuvé par l'Etat, dans sa version définitive, le 27 décembre 2013. Le SDRIF, résumé sur un support cartographique, s'impose aux documents

d'urbanisme locaux (SCOT, POS et PLU). La version 2013 affiche la volonté de préserver les zones rurales et naturelles.

Il prévoit de limiter la consommation foncière annuelle à 2 000 ha.

Les 1 281 communes franciliennes sont largement couvertes par un document d'urbanisme : POS, PLU ou carte communale. Seule une quarantaine de communes n'ont pas de document d'urbanisme.

Mais ces documents sont très instables : un tiers d'entre eux sont en révision ou en cours de modification. Comme on l'imagine, cette instabilité n'est pas favorable au maintien de l'agriculture qui a besoin d'une vision à long terme.

Les CDPENAF

Ces Commissions Départementales de la Préservation des Espaces Agricoles, Naturels et Forestiers nous viennent du Québec.

Elles ont été créées par la *loi de modernisation de l'agriculture* de 2010 et leurs compétences ont été étendues aux espaces naturels et forestiers par la loi du 13 octobre 2014.

Elles sont chargées de donner un avis sur les projets de SCOT et de PLU dès lors qu'ils envisagent une consommation des terres agricoles.

Il s'agit d'un avis simple, non contraignant. A noter que dans la pratique, les Préfets des départements franciliens suivent cet avis.

LES OUTILS SPECIFIQUES DE PROTECTION DE L'ESPACE AGRICOLE : ZAP et PPEANP

Ces outils, qui se traduisent par des zonages, ont été créés spécialement pour la protection des terres agricoles mais ils sont encore peu utilisés.

Les Zones Agricoles Protégées (ZAP) sont issues de la loi d'orientation agricole de 1999. Elles font l'objet d'un arrêté du Préfet. Il n'en existe que deux en Ile-de-France, 3 autres projets n'ont pas abouti.

Les Périmètres de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEANP) ont été institués par la loi rurale de 2005. La procédure est lourde et vise à protéger durablement les espaces agricoles et naturels périurbains. Le département peut procéder à des acquisitions amiables ou par préemption.

Il n'existe qu'un seul PPEANP en Ile-de-France (à proximité de Marne-la-Vallée, portant sur 3 700 ha) et tout au plus une dizaine en France, 10 ans après leur création. Ils sont à l'initiative du département mais un texte récent prévoit qu'ils peuvent relever d'une initiative intercommunale.

Un outil original : le Périmètre Régional d'Intervention Foncière (PRIF) de l'Agence des Espaces Verts de la Région Ile-de-France (AEV).

L'AEV a été créée par la loi en 1976. C'est la « sœur jumelle » du conservatoire du littoral. Ils ont été créés la même année. C'est un établissement public à caractère administratif.

L'agence a pour but d'acquérir des biens fonciers ayant une vocation naturelle ou agricole situés dans des secteurs de forte pression foncière. Pour cela elle délimite des périmètres régionaux d'intervention foncière (les PRIF). C'est à l'intérieur de ses périmètres qu'elle concentre ses acquisitions foncières.

La procédure de mise en place d'un PRIF est simple : délibération du conseil municipal, du conseil régional et du conseil d'administration de l'agence. Il ne donne pas lieu à une enquête publique. Ils ne sont pas opposables aux tiers mais sont en général pris en compte par les collectivités locales lors de l'établissement de leur document d'urbanisme.

Il existe 59 PRIF portant sur une surface totale de 43 000 ha au sein desquels l'agence a déjà acquis 14 000 ha. Elle possède donc à peu près le tiers des espaces qu'elle entend protéger. Parmi ces 14 000 ha environ 3 000 ha sont à usage agricole. La plupart de ces biens sont donc des bois et des forêts.

Lorsque l'agence acquiert des terres agricoles, elle les loue à des agriculteurs par bail à long terme.

L'agence n'a pas de droit de préemption propre :

- Elle est souvent délégataire du droit de préemption Espace Naturel Sensible (ENS) dont les conseils généraux sont titulaires sur les parties boisées de ses PRIF.
- En dehors des zones boisées, elle s'appuie sur le droit de préemption de la SAFER.
- Elle peut enfin acquérir dans le cadre de Déclarations d'Utilité Publique (DUP) avec le concours de l'AFTRP.

Le nombre élevé de PRIF, bien que fragiles juridiquement, est à rapprocher du très petit nombre de ZAP et de PPEANP, plus coercitifs. En matière de protection foncière le mieux semble être l'ennemi du bien.

Le PRIF résulte d'une analyse territoriale partagée et d'un consensus local fort, qui expliquent peut-être son succès.

Au titre des curiosités juridiques, il faut encore citer un outil de protection créé par la *loi relative au Grand Paris* de 2010, spécifiquement pour le plateau de Saclay, au sud-est de Paris. On a créé une Zone de Protection des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ZPENAF) de 2 300 ha délimitée cadastralement, par décret en Conseil d'Etat (27 décembre 2013). Les collectivités locales du plateau de Saclay ont l'obligation de mettre en conformité leur document d'urbanisme avec cette zone de protection qui constitue une servitude d'utilité publique.

Il y a encore d'autres outils qui ne visent pas exclusivement la protection du foncier agricole mais qui y contribuent:

- Les Parcs Naturels Régionaux (PNR) : il y en a 4 en Ile-de-France et 2 en projet. Dans le parc de la Haute-Vallée de Chevreuse le droit de préemption Espace Naturel Sensible du conseil général est délégué au parc sur la totalité du territoire.
- Les sites classés (loi de 1930) se révèlent très protecteurs des terres agricoles, mais aussi très contraignantes pour les exploitations agricoles qui rencontrent les plus grandes difficultés à modifier ou construire leurs bâtiments. Les sites classés protègent des surfaces étendues, comme par exemple, la plaine de Versailles.

A noter également que, hier, la mise en place des PNR et aujourd'hui celle de la ZAP et du PPEANP ne résulte pas que de la volonté de protéger l'environnement. Ce sont aussi des moyens pour les élus de petites et moyennes communes de limiter l'expansion urbaine de voisins puissants. Les PNR sont venus limiter des expansions de villes nouvelles (Parc du Vexin et la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, celui de la Haute-Vallée de Chevreuse et la ville nouvelle de Saint-Quentin) ; aujourd'hui la ZAP de Forges stoppe l'expansion urbaine de la ville de Monterault-Fault-Yonne (77) au nord et le PPEANP de Marne-et-Gondoire limite l'extension de Marne-La-Vallée.

LA LUTTE CONTRE LE MITAGE ET LES CONVENTIONS DE SURVEILLANCE ET D'INTERVENTION FONCIERES ET LES CAHIERS DES CHARGES SAFER

En matière de protection du foncier, l'action de la SAFER se concrétise de deux manières :

- Les conventions de surveillance et d'intervention foncières (CSIF) ;
- Les cahiers des charges insérés dans les actes de vente.

Les CSIF ont été encouragées par l'Etat et la Région. Elles concernent plus de 500 communes aujourd'hui (près d'une commune sur deux en zone rurale).

L'extrême morcellement du parcellaire autour de Paris, la fragmentation du territoire, la pression foncière générée par la plus grosse agglomération européenne sont autant de facteurs favorables au développement du mitage dans les secteurs agricoles ou naturels.

Les acquisitions de micro parcellaires précèdent souvent des occupations illégales du sol non conformes aux documents d'urbanisme (coupe à blanc de parcelles boisées, cabanisation, dénaturation de toute sorte...). Cependant, l'assiette du droit de préemption est parfois trop limitée pour cette mission.

Depuis 2000, la SAFER passe des conventions de surveillance et d'intervention foncières avec les collectivités locales. Aux termes de ces conventions la SAFER informe les collectivités, de tous les mouvements fonciers dont elle-même est informée par les notaires. En cas de risque de mitage, la SAFER peut intervenir par préemption en poursuivant un objectif agricole ou environnemental, accompagné parfois par une contre-proposition de prix. Car la protection du foncier agricole passe aussi le maintien d'un niveau de prix des terres compatible avec l'activité agricole.

Par ailleurs, la SAFER a porté à 20 ans la durée des cahiers des charges insérés dans les actes de vente, pour tenir compte de la pression foncière qui s'exerce sur l'espace rural.

L'INTERVENTION DE L'ETAT

L'Etat – c'est bien connu – est schizophrène ! D'un côté il a créé tous les outils de protection que je viens de nommer et il affiche dans plusieurs lois depuis les GRENELLE I et II sa volonté de limiter la consommation des terres agricoles.

Mais d'un autre côté, l'Ile-de-France n'est pas une région comme les autres, elle reste le domaine du Prince.

L'Etat ne se désintéresse pas de son aménagement et y intervient directement :

- Le SDRIF est élaboré par la Région mais pour être opposable il doit être approuvé par l'Etat.
- L'Etat est à l'initiative d'Opérations d'Intérêt National (OIN), orientées vers le logement, qui lui permettent de retirer aux collectivités locales la compétence urbanisme. Les OIN portent sur des territoires assez vastes. Il en existe quatre actuellement en Ile-de-France. Celle de la vallée de la Seine concerne 51 communes.
- Les Projets d'Intérêt Général (PIG) permettent à l'Etat d'intervenir directement pour rendre possible des opérations ponctuelles (ex : création d'une décharge).
- Enfin, à travers la *loi relative au Grand Paris* de 2010 par laquelle l'Etat intervient encore directement dans l'aménagement de la région capitale. A priori on peut penser que le Grand Paris qui est avant tout un réseau de transport impactera peu l'espace agricole, à l'exception du plateau de Saclay où une nouvelle ligne de transports sera aérienne. Mais il faut s'interroger sur l'évacuation et le stockage de 20 millions de m³ de matériaux issus du percement des nouvelles lignes de métro. Ne vont-ils pas impacter l'espace agricole ?

La panoplie des outils de protection est complète en Ile-de-France. Ce qui conduisait Monsieur Christian Dubreuil, directeur général de l'AEV a constaté que la région capitale concentrait sans doute le maximum des problèmes en matière foncière mais aussi peut-être le maximum des solutions. Une sorte de laboratoire d'étude des problématiques foncières !