

REPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

LA MAÎTRISE FONCIÈRE,  
CLÉ DU  
DÉVELOPPEMENT  
RURAL : POUR UNE  
NOUVELLE POLITIQUE  
FONCIÈRE

2005  
Rapport présenté par  
M. Jean-Pierre BOISSON



**MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance des 12 et 13 avril 2005**

---

**LA MAÎTRISE FONCIÈRE, CLÉ DU  
DÉVELOPPEMENT RURAL : POUR UNE  
NOUVELLE POLITIQUE FONCIÈRE**

---

**Avis du Conseil économique et social  
sur le rapport présenté par M. Jean-Pierre BOISSON  
au nom de la section Section de l'Agriculture et de l'alimentation**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 27 janvier 2004, confirmée le 22 septembre 2004, en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)



## SOMMAIRE

Pages

<b>AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 13 avril 2005 .....</b>	<b>I - 1</b>
<b>Première partie - Texte adopté le 13 avril 2005 .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I - CONSTAT .....</b>	<b>7</b>
1. Une réduction significative de l'espace agricole .....	7
2. ... en dépit d'une réglementation complexe, souvent méconnue, et l'intervention de divers opérateurs fonciers .....	8
<b>II - LES AXES D'UN DEVELOPPEMENT RURAL A RETENIR ...</b>	<b>10</b>
1. Permettre le développement de l'agriculture et des autres secteurs productifs .....	10
2. Résorber la fracture rurale .....	11
3. Miser sur une économie résidentielle maîtrisée .....	12
4. Repenser les rapports villes-campagnes et coordonner réellement politiques urbaines et rurales .....	12
<b>III - LES RAISONS DE PRESERVER IMPERATIVEMENT LES ESPACES NATURELS ET, NOTAMMENT, LES ESPACES AGRICOLES .....</b>	<b>13</b>
1. Le besoin d'une sécurité alimentaire à long terme fondée sur une production diversifiée, source d'emplois directs et indirects ..	13
2. La contribution de l'agriculture et de la forêt à l'indépendance énergétique, à la fourniture d'agroressources pour l'industrie et à la lutte contre l'effet de serre .....	14
3. La politique de lutte contre les risques naturels .....	14
4. La production de paysages et du cadre de vie .....	15
5. La prise en compte de la qualité agronomique dans une politique de préservation des espaces naturels .....	15
<b>IV - PROPOSITIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL .....</b>	<b>15</b>
1. Les bases d'une politique foncière .....	15
2. Les documents d'usage des sols : la nécessité d'une politique d'ensemble associant les différents acteurs territoriaux .....	16
3. Le rôle des opérateurs fonciers, investis de missions de service public : Établissements publics fonciers (EPF) et SAFER .....	20
4. La fiscalité et la solidarité financière au profit des communes rurales .....	22

5. Les spécificités de l'Outre-mer.....	24
6. Suivis à mettre en œuvre .....	25
7. Sensibilisation des élus et de l'opinion à la préservation des espaces agricoles et forestiers .....	25
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>27</b>
<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXE A L'AVIS.....</b>	<b>55</b>
<b>SCRUTIN.....</b>	<b>55</b>
<b>RAPPORT - présenté au nom de la section</b>	
<b>de l'agriculture et de l'alimentation par</b>	
<b>M. Jean-Pierre Boisson, rapporteur ..... II - 1</b>	
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>I - L'URBANISATION DES CAMPAGNES .....</b>	<b>6</b>
1. L'urbanisation récente des campagnes .....	6
2. Les différents scénarii à court terme de la DATAR .....	11
<b>II - L'EVOLUTION DES SURFACES URBAINES, AGRICOLES, FORESTIERES ET DES AUTRES ESPACES NATURELS .....</b>	<b>17</b>
1. La répartition mondiale des surfaces naturelles.....	17
2. L'évolution des surfaces urbaines, agricoles et forestières.....	18
3. Les problèmes fonciers de l'Outre-mer .....	26
4. Des exemples étrangers .....	34
<b>III - LES MARCHES FONCIERS DES ESPACES NATURELS ET RURAUX : UN MARCHE S'ORGANISANT SELON LA DESTINATION DES BIENS .....</b>	<b>36</b>
1. Le marché foncier de l'artificialisation.....	37
2. Le marché foncier résidentiel ou de loisirs.....	37
3. Le marché foncier à destination agricole.....	42
4. Le marché foncier viticole.....	43
5. Le marché foncier forestier.....	45
6. Le marché des landes, friches et étangs.....	47
7. Le marché foncier à caractère environnemental .....	47
<b>IV - LA REGLEMENTATION RELATIVE A L'USAGE DU SOL ...</b>	<b>50</b>
<b>A - L'ESQUISSE D'UNE REGLEMENTATION EUROPEENNE :</b>	
<b>NATURA 2000 .....</b>	<b>50</b>
1. Les instruments de protection de Natura 2000 .....	51
2. Les raisons de cette démarche contractuelle.....	52
3. Natura 2000, un atout pour l'aménagement du territoire ?.....	53
4. Quelle est la procédure ? .....	53

B - LA REGLEMENTATION RELATIVE A L'USAGE DES SOLS ...	55
1. Les documents d'usage du sol de l'Etat .....	56
2. Les cadres régionaux et d'Etat.....	62
3. Les cadres départementaux.....	66
4. Les cadres locaux supracommunaux .....	68
5. Les cadres communaux ou intercommunaux.....	72
C - DROITS DE PREEMPTION ET ESPACES AGRICOLES .....	81
1. Le Droit de préemption urbain (DPU).....	81
2. Le droit de préemption dans les Zones d'aménagement différé (ZAD) .....	82
3. Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles.....	82
4. Le droit de préemption des SAFER.....	82
D - LOI SUR LE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX .....	83
<b>V - LES OPERATEURS FONCIERS .....</b>	<b>84</b>
1. Les établissements publics fonciers de l'Etat .....	84
2. Les établissements publics fonciers locaux .....	86
3. Les SAFER.....	87
<b>VI - LES CONSERVATOIRES.....</b>	<b>89</b>
1. Le conservatoire du littoral.....	89
2. L'Agence des espaces verts de la région Ile-de-France.....	91
<b>VII - LA POLITIQUE FISCALE INTERESSANT LE FONCIER AGRICOLE .....</b>	<b>91</b>
1. La taxe foncière sur les propriétés non bâtie .....	91
2. Les droits de mutation .....	94
3. Impôt sur le revenu locatif.....	94
4. La fiscalité des plus-values foncières .....	94
<b>VIII - LES POLITIQUES FONCIERES DE QUELQUES PAYS.....</b>	<b>95</b>
1. La politique foncière au Royaume-Uni .....	95
2. La politique foncière en Allemagne .....	98
3. La politique foncière aux Pays-Bas .....	100
4. La politique foncière de l'Espagne .....	101
<b>IX - LES RAISONS DE PRESERVER IMPERATIVEMENT LES ESPACES NATURELS ET, NOTAMMENT, LES ESPACES AGRICOLES .....</b>	<b>105</b>
1. La souveraineté alimentaire, gage de sécurité à long terme .....	106
2. La contribution de l'agriculture et de la forêt à l'indépendance énergétique et à la fourniture de produits agro-industriels.....	109
3. La politique de lutte contre les risques naturels.....	110
4. La lutte contre l'effet de serre.....	110
5. La production de paysages et du cadre de vie .....	110

6. La prise en compte de la qualité agronomique dans une politique de préservation des espaces naturels .....	111
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>113</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>115</b>
Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées ou contactées .....	117
Annexe 2 : Utilisation des terres dans le monde, en 2001 (en millions d'hectares) .....	119
Annexe 3 : La structure du marché de l'espace rural en 2003 (en surface et en valeur).....	121
Annexe 4 : Principaux flux nets annuels en hectares - France entière .....	123
Annexe 5 : Flux nets en hectares - France entière.....	125
Annexe 6 : Principaux flux nets en hectares - Alsace .....	127
Annexe 7 : Principaux flux nets en hectares - Bretagne.....	129
Annexe 8 : Principaux flux nets en hectares - Limousin.....	131
Annexe 9 : Principaux flux nets en hectares - Nord-Pas-de-Calais.....	133
<b>LISTE DES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>135</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>137</b>



## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du mercredi 13 avril 2005**



**Première partie**  
**Texte adopté le 13 avril 2005**



Au cours de sa réunion du 22 septembre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confirmé sa décision du 27 janvier 2004 de confier à la section de l'agriculture et de l'alimentation la préparation d'un rapport et d'un avis sur « *La maîtrise foncière : clé du développement rural* »<sup>1</sup>.

La section a désigné M. Jean-Pierre Boisson comme rapporteur.

\*  
\*        \*

## INTRODUCTION

Au cours des cinquante dernières années, la croissance démographique et le développement économique ont conduit à une réduction accélérée de la surface agricole au profit du logement, des infrastructures, des zones d'activité et de la forêt. Le développement des réseaux routiers et de l'habitat diffus contribue à un mitage des espaces naturels. Ce mitage est la source de conflits de plus en plus fréquents entre les résidents et les activités économiques agricoles et industrielles.

L'espace agricole et forestier a été, et est encore, considéré comme une réserve foncière pour ces différentes utilisations, qui ont généré parfois un véritable gaspillage d'espace. Si le rythme de diminution de cet espace se poursuit, l'agriculture aura disparu de nombre de communes, notamment littorales, avant un demi-siècle.

Dans le cadre d'une gestion durable du territoire, il est indispensable de conserver cette ressource rare et non renouvelable que sont les terres, dont le potentiel agronomique conditionne notre souveraineté alimentaire. Ce dernier peut contribuer à réduire notre dépendance énergétique à l'égard de ressources d'origine fossile et il recèle d'autres potentiels que l'avancée des connaissances pourra révéler, par exemple dans le domaine pharmaceutique, grâce à des composants élémentaires que l'état des savoirs et techniques ne permettait pas, jusque là, de dévoiler. Cette gestion durable est également un facteur de lutte contre l'effet de serre, contre les risques naturels et elle renforce l'attractivité des territoires.

Une maîtrise foncière est, par ailleurs, la condition d'un développement harmonieux. Elle suppose une politique globale et stable, inscrite dans la durée.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 164 voix contre 1 et 34 absentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

De nombreuses réglementations concernant le droit d'utilisation des sols, générales ou spécifiques aux espaces agricoles ont été prises ; elles n'ont pas toujours été mises en œuvre ou ne l'ont pas été de façon généralisée ni coordonnée.

Le Conseil économique et social fait un certain nombre de propositions pour une approche plus cohérente des droits d'utilisation du sol qui aboutisse à une meilleure protection à court et long termes des terres agricoles et forestières et, ainsi, au maintien d'un potentiel agronomique important et varié, tout en permettant le développement des autres secteurs d'activité et en répondant aux besoins sociaux.

## I - CONSTAT

### 1. Une réduction significative de l'espace agricole...

Entre 1992 et 2003, la surface agricole utilisée a diminué de 76 000 hectares par an (55 000 ont été « artificialisés » dont, notamment, 35 000 ha pour l'habitat, 10 000 ha pour les réseaux, 7 000 ha pour les activités autres qu'agricoles). L'urbanisation et les équipements qui l'accompagnent se font le plus souvent, en raison de leur localisation, en plaine ou dans les vallées, sur d'excellentes terres agricoles. C'est un rythme trop rapide pour s'inscrire dans le cadre d'un développement durable.

Les surfaces urbanisées, qui représentaient 6,9 % du territoire en 1992, en représentent aujourd'hui 8,2 %. Cette extension de la ville, des infrastructures qui lui sont liées, n'est en elle-même pas contestable, mais elle pose la problématique de savoir sur quelles surfaces cette extension doit se faire pour protéger le meilleur potentiel agricole et forestier tout en sauvegardant la biodiversité et en permettant un urbanisme qui réponde au mieux aux aspirations des populations tout en n'hypothéquant pas l'avenir.

Au rythme d'évolution actuelle, l'agriculture aura disparu des communes littorales avant un demi-siècle et même en moins de temps à la Martinique, par exemple.

Depuis les années soixante-dix, l'on est passé d'un exode rural dominant à un exode urbain, mouvement qui s'est accompagné d'un développement de la fonction résidentielle des campagnes. Ce mouvement n'a pas concerné pareillement tout le rural, bien sûr. Un tiers des communes rurales, en particulier dans le Centre, le Massif central et la Bretagne centrale, ont continué à être dans des logiques dominantes d'exode rural. De 1962 à 1999, la population des zones considérées comme périurbaines s'est accrue de 70 % en raison d'un solde migratoire largement positif. L'accroissement démographique de quelque vingt millions d'habitants en un demi-siècle, le coût du foncier en ville, le désir d'un habitat individuel, une énergie malgré tout relativement bon marché et l'envie de campagne, ont conduit une partie de la population à s'y installer. Cependant, pour des raisons économiques et sociales, cette population continue à se rendre en ville ou dans les pôles urbains environnants pour y travailler et y bénéficier des services offerts. Ceux qui disposent de revenus modestes sont amenés à s'éloigner de plus en plus du centre des villes pour se loger.

La moitié des espaces ruraux sont aujourd'hui sous forte influence urbaine. « La ville dévore l'espace et les terres agricoles qui l'entourent ». Il en résulte une diffusion spatiale en tache d'huile. A croissance économique égale, la France consomme deux fois plus de foncier que l'Allemagne.

Ce phénomène s'accompagne, aujourd'hui, de mobilités de population urbaine liées à la retraite ou d'installations d'agrément de la part d'Européens du Nord attirés par le soleil, le charme des campagnes françaises et l'espace disponible.

Ce développement résidentiel du rural se traduit par une pression sur les prix du foncier à bâtir ou support aux diverses infrastructures. Entre 1999 et 2003, le prix à l'hectare des terrains à bâtir a progressé, en moyenne, de 44 % contre 20 % pour les terres agricoles. Les terrains constructibles, avant viabilisation, se vendent dix-sept fois plus cher, en moyenne, à l'hectare que les biens à destination agricole.

Si une protection générale, définitive et imprescriptible de l'espace agricole condamnant toute évolution possible est inconcevable, une gestion prospective raisonnée de l'espace est nécessaire afin d'éviter les conflits d'usage du sol, le mitage des espaces naturels et la disparition, à très court terme, d'une agriculture périurbaine interstitielle.

Les espaces agricoles ne doivent pas être considérés uniquement comme de possibles espaces à bâtir. La société, dans son ensemble, a intérêt à rechercher un équilibre entre l'agriculture et l'urbain.

## **2. ... en dépit d'une réglementation complexe, souvent méconnue, et l'intervention de divers opérateurs fonciers**

Toute une réglementation existe qui devrait permettre cet équilibre. Au niveau communal, les plans locaux d'urbanisme établissent un zonage avec des zones agricoles distinctes des zones bâties, à bâtir ou naturelles. Au niveau intercommunal, les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) permettent d'assurer une cohérence des politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'activités économiques, d'environnement. Ils devraient donc être un élément essentiel de la maîtrise foncière. Comme le stipule le Code de l'urbanisme, ces documents doivent assurer un équilibre entre un développement urbain maîtrisé et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages.

Par ailleurs, des règles spécifiques ont été prévues. La loi d'orientation agricole de 1999 a créé les Zones d'agriculture protégée (ZAP), afin de protéger les terres cultivées de l'urbanisation. A quelques exceptions près, cette procédure n'a pas été utilisée.

La loi relative au développement des territoires ruraux, qui vient d'être votée, a prévu une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Des périmètres compatibles avec le SCOT, s'il en existe un, pourront être établis par le département, avec l'accord des communes concernées. Ils ne pourront inclure des terrains situés dans une zone à urbaniser délimitée par un PLU. Toute modification du périmètre ayant pour



effet de retirer un terrain ne pourra être faite que par décret, ce qui devrait limiter ces modifications.

Le risque, pour ces différents zonages, y compris les périmètres de mise en valeur des espaces naturels et agricoles périurbains, est qu'ils ne soient pas mis en place ou qu'ils soient modifiés en fonction des pressions diverses qui pèsent sur les élus.

**Force est de constater qu'en dépit de cette abondante réglementation basée sur des projets à dix ans maximum, l'espace agricole n'est pas préservé à long terme.**

Des opérateurs fonciers, comme les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), les établissements fonciers publics de l'Etat ou locaux jouent également un rôle important pour la réalisation d'un équilibre entre les divers usages du sol en intervenant sur les marchés fonciers, notamment pour le compte des collectivités.

La fiscalité pourrait également être un instrument qui, en complément du zonage, contribuerait à une meilleure maîtrise foncière, tout en étant un facteur d'équité en ce qui concerne la répartition d'une valorisation de terrains liée à une décision politique de classement ou non en zone à urbaniser. Cette limitation existe dans certains pays comme les Pays-Bas où existe une imposition qui porte sur la différence entre la valeur du terrain à bâtir et la valeur vénale agricole.

\*  
\*       \*

La recherche d'une maîtrise foncière invite d'abord à s'interroger sur le type de développement souhaité. Dans son étude prospective sur « *Quelle France rurale pour 2020 ?* », de septembre 2003, la DATAR retient quatre scénarii développés dans le rapport.

Le premier prolonge les tendances actuellement constatées, il se traduit par une péri-urbanisation importante au détriment de toutes les activités productives. Dans cette optique, ce sont les modes de vie résidentiels qui organisent le rural. Seule une partie très minoritaire du territoire agricole reste à dominante rurale.

Ce scénario contribue à accentuer les problèmes sociaux, il laisse entier celui des quartiers urbains en difficulté. Il est fondé sur le tout automobile, il entraîne un gaspillage d'espace et d'énergie ; il s'inscrit à l'encontre d'un développement durable.

Le Conseil économique et social rejette ce type d'évolution pour notre agriculture et pour notre société, et fait un autre choix.

## **II - LES AXES D'UN DEVELOPPEMENT RURAL A RETENIR**

A partir des scénarii à vingt ans, proposés par la DATAR, le Conseil économique et social a souhaité choisir des axes de développement rural durable dans lesquels doit s'inscrire la nécessité de maîtriser le foncier. Ceci suppose une démarche volontariste qui repose sur plusieurs orientations majeures.

La sauvegarde de l'espace agricole repose sur l'existence de campagnes rurales dynamiques. Ce dynamisme requiert un aménagement du territoire soucieux du maintien d'une agriculture vivante, s'accompagnant du développement d'industries agro-alimentaires, d'entreprises coopératives, d'entreprises artisanales, commerciales et des professions libérales, les unes et les autres créatrices d'emplois, ainsi que le maintien de services publics. Cela suppose également une nouvelle politique de la ville, garante d'un lien social fort.

### **1. Permettre le développement de l'agriculture et des autres secteurs productifs**

La réforme de la Politique agricole commune (PAC) telle qu'elle est engagée va conduire l'agriculture à poursuivre ses mutations. A court terme, les perspectives de diminution des soutiens à l'exportation et d'ouverture élargie des marchés à la concurrence internationale sembleraient compensées, pour partie seulement, mais pas pour toutes les productions, par des aides aux revenus qui devront être pérennisées.

Dans ces conditions, si cette tendance devait se poursuivre, elle privilégierait une agriculture productive, davantage orientée par le secteur aval et insérée dans une économie globalisée, qualifiée par la DATAR de « productive et de précision ».

À elle seule, cette forme d'agriculture n'est cependant pas satisfaisante. Son développement aboutirait nécessairement à une concentration géographique de la production, et donc à une impasse pour un grand nombre d'espaces qui seraient délaissés. Aussi, il revient à l'État d'assurer le maintien et le développement d'une agriculture diversifiée tournée, notamment, vers la production de produits alimentaires valorisant les terroirs et les savoir-faire qui y sont liés. Cette « agriculture de terroirs » s'appuie sur les signes officiels de qualité (labels, AB, certification de conformité).

Le maintien de cette agriculture de terroir dépend de la reconnaissance, au plan international, et notamment dans le cadre de l'OMC, des notions liées à la provenance géographique (IGP, AOC). L'Union européenne a pris en compte cette dimension qu'elle défend à l'OMC.

Les grandes zones de production agri-industrielles doivent chercher dans leur intégration à des pôles de compétitivité des atouts qui garantissent leur position internationale (liens avec la recherche et l'innovation ; liens avec les secteurs de la logistique...).

Deux points doivent attirer la vigilance de l'État. En premier lieu, il y a le devenir des zones rurales qui se situent dans les zones de transition les plus dépendantes du système de primes actuel, qui sont les plus vulnérables.

En second lieu, dans un souci de préservation de l'environnement, et de la production agricole, un suivi et un accompagnement attentifs doivent être poursuivis dans les prochaines années concernant l'application régulièrement évaluée des normes et règles adoptées dans les domaines sanitaire et environnemental.

A cette fonction de production assurée par les exploitations, s'ajoute la production de divers services et aménités.

Pour le Conseil économique et social, il est essentiel que l'agriculture, garde son potentiel de production pour assurer l'ensemble de ses fonctions.

## **2. Résorber la fracture rurale**

Demain, cette fracture, qui concerne les campagnes à populations vieillissantes à dominante agricole situées grossièrement sur une diagonale allant des Pyrénées aux Ardennes, incluant le Massif central, et les campagnes ouvrières du nord-est, peut s'étendre ou se déplacer. Les secousses peuvent affecter les secteurs traditionnellement fragiles ou au contraire bouleverser des paysages jusqu'alors épargnés.

Une stratégie volontariste de résorption des fractures rurales nécessite deux choses : la définition d'objectifs spécifiques, selon les territoires concernés, d'une part et la définition, dans ce cadre, des priorités d'action des différents acteurs publics, d'autre part.

Les campagnes les plus fragiles nécessitent une attention privilégiée de l'Europe et de l'État, sans exclure la mobilisation des autres partenaires traditionnels que sont les collectivités locales.

Le maintien de l'agriculture passe par une politique d'installation forte, étroitement liée à la viabilité des exploitations agricoles, qui est **une première priorité**.

La modernisation voire la conversion industrielle constituent un **deuxième objectif**. Les initiatives innovantes (TPE - très petites entreprises dans les hautes technologies) ou la mise à niveau d'entreprises de secteurs valorisant les ressources locales traditionnelles doivent être encouragées et soutenues.

Le **troisième objectif** concerne le renforcement des petites villes et des bourgs ruraux, qui maillent le territoire national, en particulier dans les campagnes les plus fragiles. L'existence de services publics et au public, y compris ceux liés aux nouvelles technologies d'information et de communication, est indispensable au maintien de l'activité et du lien social.

### **3. Miser sur une économie résidentielle maîtrisée**

L'arrivée de nouveaux habitants au pouvoir d'achat supérieur à la moyenne observée dans les territoires ruraux, et demandeurs de services (qui par nécessité doivent se développer dans la proximité géographique et services pour lesquels les gains de productivités sont faibles) constitue une véritable chance.

La stratégie consiste, pour les territoires ruraux, à se doter des moyens de se rendre attractifs. L'économie résidentielle se construit en particulier autour de la maîtrise de la qualité des paysages et de celle des services à la personne. Elle exige, pour cela, une maîtrise du foncier. A cette économie, s'ajoutent des activités industrielles, artisanales et de services. Ces activités exigent, elles aussi, une maîtrise du foncier. L'économie récréative constitue également pour les territoires ruraux les plus proches des villes, une ressource valorisable.

### **4. Repenser les rapports villes-campagnes et coordonner réellement politiques urbaines et rurales**

Il n'y a pas de stratégie de développement durable des campagnes qui ne nécessite un effort concomitant d'aménagement durable des villes ; c'est-à-dire, une stratégie qui se penche notamment sur la reconquête de la ville sur la ville (redensification), sur l'étude de modes et schémas de transport plus durables et sur la préservation des commerces de proximité. La recherche d'une régulation de la fonction résidentielle des zones périurbaines est un objectif non seulement pour l'avenir, mais pour le présent, tant le problème est intense. Les contradictions entre l'accueil de population et le maintien d'une fonction productive, quelle qu'elle soit, sont d'ores et déjà marquées.

Le développement de l'urbanisation engendre un véritable conflit d'intérêt entre la fonction résidentielle et la fonction productive. Dans certaines zones, la pérennisation de l'activité agricole est entravée : le prix des terres agricoles est soumis à une pression spéculative ; la location précaire est courante ; la réduction rapide des ceintures maraîchères ou des exploitations agricoles pratiquant la vente directe est inscrite dans les faits.

Le développement de la fonction résidentielle peut se faire également au détriment des « fonctions naturelles » (fonction paysagère, fonction récréative, etc...) jouées par les espaces naturels et ruraux. Le mitage, fruit d'une urbanisation mal maîtrisée, a tendance à s'aggraver dans presque toutes les régions françaises et son incidence sur certains espaces fragiles, comme l'espace littoral ou les grandes vallées fluviales, y est particulièrement dommageable.

### **III - LES RAISONS DE PRESERVER IMPERATIVEMENT LES ESPACES NATURELS ET, NOTAMMENT, LES ESPACES AGRICOLES**

Pourquoi faut-il développer une politique de préservation des espaces naturels en intégrant la protection d'un potentiel agronomique ?

Les espaces naturels, qui englobent les espaces agricoles, forestiers et autres, assurent plusieurs fonctions :

- une fonction productive de denrées alimentaires, de produits énergétiques, de molécules pour l'industrie ;
- une fonction de production de biotopes (biodiversité) et d'éléments naturels (eau) ;
- une fonction de production de cadres de vie, de paysages, d'espaces de loisirs ;
- un concours à la protection des risques naturels ;
- une fonction de fourniture et de stockage de matières premières ;
- une fonction de support pour l'extension de l'urbanisation ;

Au-delà de cette énumération, il convient de ne pas omettre des fonctions qui ne s'enferment dans aucune catégorie et qui touchent à ce qui contribue à l'agrément de la vie.

Les sols étant une ressource rare, épuisable, quasiment non renouvelable, une politique de gestion à très long terme est à développer. Il a fallu des millions d'années pour former les sols agricoles et forestiers qui sont mis en valeur actuellement. Dans le cadre d'une gestion durable du territoire, le Conseil économique et social considère qu'il convient de développer une politique qui assure le maintien de la multifonctionnalité des sols et l'avenir du potentiel agronomique, tant pour l'agriculture que pour la forêt et ce pour plusieurs raisons :

#### **1. Le besoin d'une sécurité alimentaire à long terme fondée sur une production diversifiée, source d'emplois directs et indirects**

La souveraineté alimentaire, qui ne correspond ni à une velléité d'autarcie, insoutenable dans une économie largement mondialisée, ni à une recherche d'autosuffisance, doit offrir aux différents États le droit (le soin) de choisir l'origine de leur approvisionnement, afin de leur permettre de s'assurer que ce choix ne déstructure ni leur propre agriculture ni leur mode alimentaire lié à leur culture et garantit la sécurité sanitaire.

Se pose également la question de la protection de notre potentiel de production au regard des besoins futurs de la population européenne, de la population mondiale, en accroissement, dans un contexte de réduction du potentiel de production.

A cause de l'artificialisation et de contraintes accentuées, pourra-t-on maintenir des rendements à l'hectare aussi élevés si, par ailleurs, le coût de l'énergie augmente, si l'on est conduit à modifier des pratiques agricoles pour mieux protéger l'environnement ?

Il apparaît bien difficile de savoir comment se fera l'ajustement de l'offre et de la demande à long terme. Aussi, ce constat doit-il conduire, pour le Conseil économique et social, à gérer notre potentiel productif sur la base du principe de précaution et du maintien de l'emploi.

## **2. La contribution de l'agriculture et de la forêt à l'indépendance énergétique, à la fourniture d'agroressources pour l'industrie et à la lutte contre l'effet de serre**

Selon une étude de l'Union européenne, le taux de dépendance énergétique des quinze pour les approvisionnements énergétiques pourrait atteindre 70 % vers 2030, alors qu'il n'était que de 50 % en 2000. Par ailleurs, l'accélération du développement de nombre de pays émergents, plus particulièrement la Chine, se traduit, dès à présent, par une pression plus forte sur les sources d'énergie fossile.

L'horizon de l'épuisement du pétrole, difficile à déterminer, serait évalué à une cinquantaine d'années, à un siècle pour le gaz naturel.

La production de biocarburants, utilisés purs ou en mélange avec des carburants fossiles, peut contribuer à réduire notre dépendance. Au total, pour atteindre l'objectif de 5,75 %, en 2010, fixé par la directive européenne de mai 2003, 1 360 000 ha de culture de céréales, d'oléoprotéagineux ou de betteraves seront nécessaires en France.

Le gouvernement a décidé de tenir ces objectifs, en septembre 2004, et le Parlement a décidé d'instaurer des pénalités à l'encontre des distributeurs qui ne les respecteraient pas.

L'utilisation de la biomasse pour la production de chaleur et d'électricité exigera également de réserver de l'espace à la forêt qui peut contribuer à la lutte contre l'effet de serre.

## **3. La politique de lutte contre les risques naturels**

Les espaces naturels contribuent à la lutte contre les risques naturels, notamment contre les effets des inondations (en étant utilisés comme champs d'expansion des crues), contre les incendies, contre l'érosion dans le cadre des bonnes pratiques agro-environnementales.

Ces diverses fonctions des terres agricoles soulignent l'importance d'une approche multidisciplinaire pour gérer l'espace et éviter des phénomènes d'irréversibilité.

#### **4. La production de paysages et du cadre de vie**

Les paysages résultent de l'activité humaine sur la nature. L'agriculture et la forêt participent à la création des paysages, si divers en France, tant métropolitains qu'ultramarins. Cette harmonie des paysages, qui varie avec les saisons, en fonction des cultures et du cycle des travaux agricoles, doit être préservée. Un mitage des espaces agricoles par le bâti nuit à cette harmonie, favorable aux fonctions touristique et résidentielle.

A sa fonction de production, qui doit être impérativement maintenue, l'agriculture ajoute une fonction d'entretien d'une très large partie du territoire et de maintien d'espace « ouvert ».

#### **5. La prise en compte de la qualité agronomique dans une politique de préservation des espaces naturels**

Une politique de protection des espaces naturels doit prendre en compte la qualité agronomique des sols, tant du point de vue agricole que forestier, comme elle prend en compte les critères de richesses biologiques.

Au titre de la biodiversité, il convient de protéger les espaces à haute valeur écologique qu'ils soient agricoles, forestiers ou non productifs. Au titre de la protection d'un potentiel agronomique, il est essentiel, pour le Conseil économique et social, de préserver les espaces naturels indépendamment de leur usage actuel, agricole ou forestier dans la mesure où, sur le moyen terme, il y a réversibilité entre ces usages. Dans cette perspective de développement durable, il serait plus judicieux d'orienter l'extension de la ville sur les terrains de qualité agronomique et biologique médiocre, parfois sanctuarisés par la réglementation, plutôt que sur les terres agricoles à haut potentiel.

### **IV - PROPOSITIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

#### **1. Les bases d'une politique foncière**

Une nouvelle politique foncière doit viser une gestion à long terme du « sol » dans une perspective de développement durable. Elle se fonde sur :

- la préservation d'un potentiel naturel que constitue le sol, tant du point de vue biologique qu'agronomique (agricole et forestier) ;
- la protection de ressources naturelles, notamment l'eau ;
- la lutte contre les effets des risques naturels (tempêtes, inondations, glissements de terrain, risques sismiques...) ;
- des stratégies d'aménagement du territoire à moyen et long termes.

Cette politique foncière relève d'une politique nationale. Elle se traduit à la fois par des mesures relatives :

- à l'usage des sols ;
- à l'orientation et à la maîtrise des marchés fonciers.

Elle repose :

- sur des approches interdisciplinaires (environnementale, agricole et forestière, urbaine) ;
- sur une cohérence entre les différents niveaux territoriaux de l'État et entre l'État et les autres collectivités ;
- et sur l'association des gestionnaires de l'espace que sont notamment les agriculteurs et les forestiers.

## **2. Les documents d'usage des sols : la nécessité d'une politique d'ensemble associant les différents acteurs territoriaux**

Les évolutions de l'usage des sols sur les cinquante dernières années, en France et également à travers le monde, mettent en lumière la nécessité de mieux organiser à l'avenir les changements d'usage, en particulier ceux qui revêtent un caractère quasi irréversible. Le constat démontre que la somme des initiatives locales, prises dans le cadre actuel de la réglementation, ne fait pas une politique globale et n'est pas compatible avec un développement durable. Les lieux de décision des usages futurs des sols naturels sont multiples et diffus. Chaque collectivité souhaite développer sa propre zone d'activité, ses zones d'habitat en concurrence éventuelle avec les collectivités voisines. Les zones d'activité seraient dimensionnées pour plusieurs décennies sans pour autant que l'on puisse appréhender au niveau régional ou national la cohérence de ces projets et leurs incidences sur les espaces naturels. Sans inflexion ni modification de l'élaboration et de la mise en œuvre des documents d'usage des sols, l'utilisation anarchique des sols se poursuivra remettant en cause les richesses du patrimoine naturel pour l'avenir.

### **Pour le Conseil économique et social, apparaît la nécessité d'une politique nationale...**

La sécurité alimentaire, la politique énergétique, la protection de ressources naturelles (biotopes, eau), l'aménagement du territoire, les politiques de gestion des risques doivent relever de politiques nationales, dans un environnement plus large, européen et mondial. Si ces diverses politiques doivent être conduites avec les collectivités locales, elles doivent être menées dans un cadre national cohérent. En ce qui concerne l'eau, le code de l'environnement précise d'ailleurs bien que l'Etat veille à la cohérence des politiques publiques dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Il doit en être de même pour une politique de préservation du potentiel biologique et agricole.

Une approche nouvelle des services au public est également indispensable.

### **... menée sur le long terme**

Pour le Conseil économique et social, une politique de protection des ressources naturelles n'a de sens que sur le très long terme. Elle se distingue des politiques économiques dont le terme est de quelques années, voire de quelques mois. Elle se distingue également des politiques de prospective qui ont des



termes à dix, vingt, voire trente ans tout au plus. Elle se distingue également des politiques d'urbanisme définies pour moins d'une décennie, que ce soit dans les SCOT ou les PLU. Elle se distingue des politiques territoriales de projets qui sous-tendent des politiques économiques, donc souvent des politiques de court terme. La politique de gestion de l'eau comme celle de gestion des risques naturels, notamment celle de la protection contre les inondations, se traduisent par la mise en place de périmètres pérennes de protection. Les politiques de préservation des ressources naturelles portant sur les biotopes et sur les potentiels agronomiques (agricoles ou forestiers) doivent aussi conduire à des protections pérennes.

**... basée sur la définition de zones naturelles et agricoles à protéger**

Pour le Conseil économique et social, il convient de développer une politique nationale de préservation durable des espaces naturels stratégiques au niveau de la biodiversité et des potentiels agronomiques (agricoles et forestier) notamment en vue de protéger les terres au plus haut potentiel biologique et agronomique pour s'assurer d'un potentiel écologique et productif minimum. Des zones d'intérêt national sont à définir en vue d'une protection forte. Les démarches de zonage ne sont pas simples. Néanmoins, pour la politique de l'eau (protection des captages), pour la politique de préservation des risques naturels, pour la politique de protection de biotopes, des périmètres de protection ont été définis.

En ce qui concerne, les terres agricoles et forestières, une démarche nationale est à établir. La méthode à mettre en œuvre devra être testée et s'appuyer sur des travaux et des connaissances établies. Les terres agricoles ou potentiellement agricoles ont déjà fait l'objet de classification, de zonage. Il faut reprendre les travaux divers et variés, effectués dans les départements, dans les régions, dans les autres pays, comme en Angleterre, pour définir une méthode reposant sur les connaissances déjà existantes relatives à la qualité agronomique des terres. Les nouveaux outils à disposition (orthophotoplans, systèmes d'information géographique, capacité de traitement informatique) doivent faciliter l'établissement de telles zones. Certains écueils sont à éviter. L'expérience de la carte des terres agricoles dans les années 1980 doit conduire à bien préciser les objectifs de préservation et les bases de cette politique en se détachant d'une approche économique qui, par nature, est très influencée par le contexte conjoncturel dans le cadre des organisations de marché en place. Les travaux conduits dans le cadre des schémas de services pourraient être repris et approfondis, notamment ceux relatifs aux espaces naturels et ruraux qui ont fait l'objet d'approches régionales et nationale.

Il convient probablement de viser à préserver les terres de plaines, alluviales, où la mécanisation de la production est plus facile, où la maîtrise de l'eau plus aisée (drainage, irrigation, capacité de réserve hydrique, portance...), les terres ayant un potentiel pour une large gamme d'espèces végétales.

Il convient également de préserver une variété de territoires associés à une diversité de climats (tempérés, méditerranéens, tropicaux), pour s'assurer d'un potentiel de production large. Il s'agit aussi de préserver des bassins de production de taille suffisante pour permettre des conditions de production, de commercialisation satisfaisantes, et des conditions d'adaptation conjoncturelles. Le schéma directeur de l'Île-de-France a défini des surfaces minimales de terroir agricole (exemple : 50 hectares pour les serres, l'horticulture, 300 hectares pour l'agriculture spécialisée, le maraîchage, 2 000 hectares pour les grandes cultures). Des expérimentations doivent être rapidement mises en place.

**... interministérielle, interdisciplinaire**

Le sol constitue une ressource unique, rare et non renouvelable. Il revêt un caractère multifonctionnel dans le temps et l'espace. Il est le support des diverses activités humaines. Il est l'enjeu de nombreuses convoitises des différents secteurs d'activités. Dès lors, l'approche multidisciplinaire de la gestion du territoire dans le temps s'impose. La gestion des sols concerne principalement l'aménagement du territoire, l'agriculture et la forêt, l'environnement, l'équipement (logement, infrastructure, zones d'activités, loisirs), le tourisme, pour ne citer que les principaux secteurs.

Il en ressort que, pour le Conseil économique et social, la gestion des usages des sols doit relever d'une compétence interministérielle tant au niveau national, qu'au niveau régional, voire départemental. Les différentes contraintes et atouts du territoire doivent faire l'objet de synthèses en un même lieu, pour une gestion durable.

Au niveau national, la DATAR devrait être chargée de la cohérence des politiques d'usage des sols. Pour ce faire, elle devra être dotée des moyens nécessaires.

**... déclinée dans une succession de documents cohérents**

Au niveau national, les documents de référence en matière d'aménagement du territoire élaborés avec le concours des Régions sont les schémas de services, notamment celui des services collectifs des espaces naturels et ruraux. De ces approches qui peuvent être revues, des règles et des recommandations sont à reprendre, à préciser pour mieux localiser l'extension urbaine, les nouvelles infrastructures (hors des fonds de vallée par exemple) et éviter un mitage de l'espace naturel.

Le Conseil économique et social propose que des règles nationales soient arrêtées en vue d'établir ou de renforcer un volet « usage des sols » dans les différents SRADT (schémas régionaux d'aménagement du territoire). Ce volet « usage des sols » des SRADT devrait comporter des éléments permettant des zonages précis des zones naturelles à protéger tant du point de vue de la richesse biologique que de l'intérêt agronomique.

Les règles de constructibilité des édifices agricoles devraient être abordées également au niveau régional. Le niveau national pourrait apprécier la cohérence des divers schémas régionaux.

Par ailleurs, l'échelon régional pourrait être le lieu de synthèse et de suivi de l'usage des sols, prenant en compte les diverses politiques développées et notamment la politique de préservation des ressources naturelles et les approches régionales d'usage des sols. Les SRADT devraient avoir *aussi* un effet prescriptif sur l'urbanisation dans les communes dépourvues de document d'urbanisme, le Règlement national d'urbanisme (RNU) ne devant pas être le seul document de référence en matière d'usage des sols. Les orientations des SRADT et des approches régionales d'usage des sols devraient favoriser la définition de Zones agricoles protégées (ZAP) tenant compte des orientations économiques pour tous les secteurs définis dans les schémas régionaux de développement économique. Les ZAP devraient pouvoir être établies non seulement à l'initiative des communes mais également à l'initiative des collectivités de niveau supérieur voire de l'Etat. Elles devraient avoir une portée dépassant le terme des documents d'urbanisme et s'imposer à ceux-ci.

Pour le Conseil économique et social, les nécessités de protection à long terme des ressources naturelles doivent conduire au fait que les zones de préservation définies pour le long terme ont à s'imposer aux autres documents d'usage des sols que constituent les SCOT, les DTA, les Chartes de territoires et les PLU qui sont davantage définis dans une optique de projets à court et moyen termes.

La remise en cause des ZAP ne pourrait se faire que sur autorisation de l'Etat après avis d'une instance émanant de la commission régionale d'aménagement du territoire et après avis de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) et de la chambre d'agriculture, avec une obligation de reconstitution du potentiel biologique et agronomique à long terme, et non pas seulement sur la base d'une compensation de potentiel économique traduisant simplement un contexte conjoncturel.

\*  
\*       \*  
\*

Les propositions ne visent pas à créer de nouveaux instruments ou de nouvelles structures mais à renforcer les instruments existants et leur cohérence vis-à-vis de la préservation des ressources naturelles. Elles ne visent pas plus à entraver le développement économique. Au regard des usages du territoire, il apparaît bien que des surfaces conséquentes peuvent être réservées tant à l'extension résidentielle qu'aux zones d'activité. Mais il s'agit néanmoins de mieux orienter l'extension urbaine et de mieux valoriser les territoires déjà consacrés aux usages urbains.

Les premiers gestionnaires de l'espace que sont les agriculteurs et les forestiers doivent être associés à l'élaboration de ces divers documents. A cet égard, les chambres d'agriculture ont un rôle particulier à jouer à chacun des niveaux administratifs.

Les recommandations nationales, reprises dans les SRADT, traduites dans les ZAP à des échelles géographiques plus fines devraient permettre d'assurer une politique d'usage des sols cohérente.

### **3. Le rôle des opérateurs fonciers, investis de missions de service public : Établissements publics fonciers (EPF) et SAFER**

Les opérateurs fonciers investis de mission de service public ont pour mission de traiter le volet foncier des politiques publiques, du niveau national au niveau local. Dans un contexte où les attentes des citoyens sur les espaces naturels et ruraux s'intensifient, la maîtrise des marchés fonciers par un organisme investi de mission de service public répond à un besoin de plus en plus aigu.

Aujourd'hui, existent deux types d'opérateurs fonciers : les EPF et les SAFER. Les premiers relèvent du ministère de l'équipement et les seconds sont sous la tutelle du ministère de l'agriculture.

Il faut distinguer les Établissements publics fonciers locaux (EPFL) compétents pour des agglomérations, et les EPF d'Etat qui ont une dimension régionale dans quatre cas sur cinq. Le champ de compétence des SAFER est presque toujours régional. Elles couvrent la totalité du territoire national alors que les EPF d'État et locaux n'en couvrent qu'une partie même si les projets de création sont nombreux.

Dans la mesure où la maîtrise foncière permet de répondre aux exigences de l'aménagement du territoire dans son ensemble, il convient d'étudier la complémentarité entre ces deux types d'opérateurs EPF et SAFER.

D'un point de vue opérationnel et financier, pour une intervention sur les espaces naturels et ruraux, l'expérience des SAFER démontre : - que l'échelle pertinente est la région (les flux fonciers départementaux sont trop faibles pour justifier d'une structure opérationnelle au niveau du département), - qu'il est raisonnable que l'échelon décisionnel soit relativement éloigné en cas de conflits des acteurs locaux, pour analyser les enjeux avec une plus grande objectivité, - que les interventions sur le marché des espaces agricoles et forestiers doivent être conduites à des valeurs compatibles avec l'activité économique agricole et forestière, - que la participation de la profession agricole et des forestiers à l'activité de ces outils de régulation est indispensable tout comme la connaissance des activités agricoles et forestières, - que les élus locaux et les chambres consulaires doivent être mieux associés à l'activité de l'opérateur.

Pour le Conseil économique et social, les différentes raisons exposées ci-dessus militent pour un opérateur foncier des espaces naturels et ruraux, compétent à l'échelon régional, sous contrôle de l'Etat, au sein duquel la région et les départements seraient étroitement associés. Cette structure foncière doit être en mesure de gérer le foncier naturel tant qu'il doit le rester et jusqu'au moment où il change effectivement d'usage (au moment de l'artificialisation et non au moment du classement).

Ce rôle d'opérateur foncier des espaces naturels et ruraux devrait être assuré par les SAFER :

- en élargissant leur droit de préemption pour motif environnemental et de développement rural à l'ensemble des espaces naturels et ruraux, qui ne pourrait s'exercer que sur demande des collectivités, de l'Etat et des parcs régionaux ;
- en ouvrant le conseil d'administration de la SAFER aux chambres consulaires (chambres des métiers, chambres d'industrie et du commerce, chambres d'agriculture), sachant que le tiers des sièges est d'ores et déjà réservé aux collectivités et en donnant la possibilité au directeur régional de l'équipement et au directeur régional de l'environnement de participer aux réunions du conseil d'administration, comme le directeur régional de l'agriculture peut participer au conseil des EPF d'Etat ;
- en élargissant le comité technique départemental chargé d'un avis sur la rétrocession des terres acquises par la SAFER, aux chambres consulaires.

Ces adaptations permettraient d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions des SAFER et des EPF, quand ils existent. Cette cohérence devrait pouvoir être renforcée en encourageant l'intervention foncière des SAFER sur les espaces naturels, jusqu'à la viabilisation des terrains, sur la base de conventions types EPF-SAFER, agréées par l'Etat (ministères de l'Agriculture, de l'Environnement, de l'Equipement, des Finances) pour des opérations prévues dans le programme d'interventions des EPF. Dans ces conditions, ceux-ci, devraient pouvoir prendre en charge les coûts d'intervention et de stockage des SAFER. À une échelle régionale, les SAFER et les EPF d'Etat pourraient développer des relations plus étroites. Une instance d'orientation politique entre la SAFER et l'EPF pourrait être constituée sur la base d'une émanation de chacun des conseils d'administration, en association avec l'Etat.

Le statut actuel des SAFER, qui est un statut spécifique, pourrait être adapté pour répondre aux nouvelles missions exposées ci-dessus.

Toutefois, un autre statut pourrait être mis à l'étude, dans la mesure où, sous le contrôle de l'Etat, la répartition des sièges au conseil d'administration respecterait l'équilibre entre les élus, les chambres consulaires et les gestionnaires de l'espace qui sont notamment les agriculteurs et les forestiers, où

la souplesse d'intervention serait conservée et où le fonctionnement des comités techniques serait maintenu. Le nouveau statut doit être l'occasion de réaffirmer la place de la profession agricole dans la gestion du territoire agricole.

Pour que les SAFER soient en mesure de mieux assurer leur rôle d'opérateur foncier des espaces naturels et ruraux au profit des collectivités notamment des plus petites, il conviendrait, pour le Conseil économique et social, de réexaminer leur financement. Au niveau du fonctionnement, aujourd'hui, seules les opérations agricoles bénéficient de fonds publics, un soutien public national pour favoriser les concours aux collectivités serait souhaitable.

Pour le stockage des opérations au profit des collectivités, au regard des opérations actuelles et des perspectives de développement, il conviendrait d'augmenter de l'ordre de 100 millions d'euros les capacités de stockage des SAFER. La taxe spéciale d'équipement, qui pourrait devenir une taxe spéciale d'aménagement, à l'échelle régionale, pourrait permettre de compléter le financement national. Cette ressource pourrait être affectée directement à la SAFER ou via un fonds régional. Ce que versent les SAFER au titre de l'impôt sur les sociétés pourrait être une des contributions à un fonds de portage et de garantie.

Dans le cadre de conventions entre les collectivités et les SAFER, agréées par le conseil d'administration et approuvées par l'État, la procédure de rétrocession des fonds devra être simplifiée.

#### **4. La fiscalité et la solidarité financière au profit des communes rurales**

La fiscalité n'est pas un moyen pour préserver les terres agricoles, mais elle peut néanmoins contribuer au financement d'une politique foncière.

##### *4.1. La fiscalité des plus-values immobilières*

La fiscalité sur les plus-values immobilières, qui se justifie pour diverses raisons, n'est pas, en soi, un outil de protection des espaces naturels (agricoles, forestiers et autres). Elle pourrait permettre le financement de politiques foncières particulières si elle faisait l'objet d'une affectation précise.

La fiscalisation des plus-values immobilières s'applique aux ventes ; elle ne porte pas spécifiquement sur la valorisation du patrimoine liée aux modifications de classement des documents d'urbanisme.

Dans le cadre d'une politique foncière dynamique, si les changements d'usage des sols doivent continuer à relever de la puissance publique, la question de l'affectation de la « survaleur » créée par cette décision publique reste posée. Plusieurs voies s'offrent :

- la plus-value revient au propriétaire du terrain ; elle est fiscalisée aujourd'hui sous certaines conditions, pendant les quinze premières années de détention ;

- la plus-value peut être récupérée par la collectivité dans le cas des zones d'aménagement différé, ou lorsque des collectivités pratiquent des politiques de préemption systématique.

Le Conseil économique et social propose une fiscalisation de la plus-value résultant des documents d'urbanisme, indépendamment de la durée de détention des terrains. Il va de soi que cette modification de la fiscalité sur la plus-value devra faire l'objet d'une expertise.

#### *4.2. Une fiscalité locale propre à l'aménagement urbain*

Pour le Conseil économique et social, une fiscalité particulière doit également être mise en place pour inciter les propriétaires à prendre les dispositions nécessaires pour que leur terrain assure l'usage auquel il est destiné par le plan local d'urbanisme :

- la participation du propriétaire aux coûts d'urbanisation, déjà possible pour les voies et réseaux, devrait être généralisée et élargie aux équipements collectifs. En cas de refus de participation, la collectivité achèterait le terrain sur la base de la valeur du patrimoine naturel, comme cela est pratiqué en Allemagne ;
- la taxation du terrain pour accompagner le changement d'usage, conformément au document d'urbanisme, doit être généralisée.

Ces deux mesures peuvent être associées.

#### *4.3. La transmission des exploitations agricoles*

Afin de garder un maximum de terres et de bâtiments à vocation agricole, il convient d'encourager la transmission à des fins agricoles. Actuellement, lors des mutations à titre gratuit, l'abattement des trois-quarts de la valeur des biens loués dans le cadre du fermage par bail à long terme s'applique aux 76 000 premiers euros. Ce seuil devrait être réactualisé et relevé pour tenir compte de l'évolution des valeurs immobilières.

Une mesure similaire devrait porter sur les mutations à titre gratuit des biens loués pour une durée moins longue, dans le cadre du statut du fermage, en instituant un taux d'abattement tenant compte de la durée du bail.

Toute mesure visant à exonérer l'outil de travail des droits de succession dans les autres secteurs d'activité doit s'appliquer à l'agriculture.

#### *4.4. La suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est envisagée*

La suppression de la TFNB est envisagée, conformément à l'annonce faite par le Président de la République, en octobre 2004. Elle intéressera les propriétaires exploitants qui en bénéficieront directement. Cette suppression soulève le problème de la contribution des agriculteurs au financement des politiques locales. Elle soulève également le problème de l'autonomie financière des communes, notamment des communes rurales les plus petites qui, à ce jour,

ont peu de ressources fiscales hors foncier. Elle soulève, par ailleurs, le problème du financement des chambres d'agriculture assuré par une taxe additionnelle à la TFNB.

Une étude sur les répercussions de cette suppression devrait être menée avant toute décision.

#### 4.5. *La solidarité financière intercommunale et nationale*

Le Conseil économique et social estime qu'il conviendrait de mener une réflexion sur la prise en charge des dépenses incombant aux communes (accès aux services, entretien de chemins...) pour les communes rurales à faible ressource fiscale. Il propose que le calcul de la Dotation générale de fonctionnement (DGF) soit revu pour favoriser les communes rurales qui ont peu de ressources fiscales hors foncier.

Par ailleurs, chaque commune peut avoir une politique de création de potentiel fiscal en cherchant à développer des zones d'activités et de logement. Cette concurrence de richesse fiscale est génératrice de gaspillage de l'espace. Le Conseil économique et social recommande de favoriser la mutualisation de ressources fiscales au niveau des intercommunalités en approfondissant les modes de redistribution de la ressource fiscale pour s'assurer que les mécanismes en place favorisent une gestion économe du foncier intercommunal.

### **5. Les spécificités de l'Outre-mer**

En ce qui concerne les DOM, les problèmes fonciers sont analogues à ceux de la métropole, mais à des niveaux encore plus aigus. Il convient de renforcer le volet foncier du SAR (schéma d'aménagement régional) et d'en mieux assurer le respect, ce qui exige une volonté politique forte à tous les niveaux. Ce volet foncier doit permettre de définir les zones agricoles à préserver à long terme et de préciser les zones de renouvellement de la ville sur la ville et d'extension urbaine. Au lieu d'être établi au 100 000ième, il pourrait être avantageusement élaboré au 25 000ième, cette précision permettrait de mieux encadrer les PLU.

Il doit être mis fin aux constructions sans permis (de l'ordre de 30 % des constructions) et de veiller au strict respect de la loi.

Dans des marchés fonciers très perturbés, on pourrait favoriser la préhension publique de certains terrains agricoles en faveur de l'installation d'agriculteurs. L'expérience des Groupements fonciers agricoles (GFA) et de la société d'épargne foncière agricole de la Guadeloupe (SEFAG), constitue une réussite au regard de la protection des espaces agricoles. Il convient de favoriser l'acquisition publique de terrains agricoles stratégiques pour leur mise à disposition par bail à long terme auprès d'agriculteurs, ce qui suppose un financement de la structure publique (dotations de l'Etat, taxe spéciale d'aménagement, taxe sur les permis de construire...).



Pour éviter le gel des terres dans une perspective de spéculation foncière, la récupération pour l'agriculture des terres en friches, qui occupent des surfaces importantes tant à La Réunion qu'à la Martinique ou à la Guadeloupe, constitue un enjeu important. Un dispositif spécifique doit être étudié pour permettre la gestion par la SAFER des terres manifestement sous-exploitées, durant les procédures publiques visant à redonner un usage conforme aux fonds.

En Guyane, la mise en œuvre des procédures d'accès au foncier agricole doit être accélérée.

Pour les autres collectivités d'Outre-mer, où les responsabilités en matière foncière sont au moins en partie assumées par leurs organes délibérants et exécutifs, il conviendrait que de manière concertée avec l'Etat, le cadastre puisse être accéléré et que la gestion ou les sorties d'indivision soient facilitées.

Dans ces collectivités et plus particulièrement en Nouvelle-Calédonie, il importe de concilier valeur économique et valeur identitaire du foncier. Pour la mise en valeur des terres coutumières, définies à côté de la propriété privée de droit commun par l'Accord de Nouméa de 1998, des outils spécifiques de développement devront être mis en place.

#### **6. Suivis à mettre en œuvre**

En matière technique, l'Institut français de l'environnement (IFEN) est chargé, en liaison avec d'autres institutions nationales, de recueillir, d'élaborer et de diffuser l'information sur l'environnement, notamment en ce qui concerne l'occupation du territoire. Il a établi des indicateurs de développement durable. Parmi seize indicateurs phares, figurent l'artificialisation du territoire et l'indice de biodiversité. Il serait important qu'au niveau de l'artificialisation du territoire, soient mesurées non seulement l'évolution des surfaces artificialisées mais aussi l'évolution du potentiel productif agricole et forestier, en étroite collaboration avec le ministère de l'Agriculture. L'artificialisation de 10 hectares de limons ou de 10 hectares de sols agricoles sur granit affleurant n'ont pas la même incidence sur le potentiel productif.

En matière de politique foncière, pour faire face à une certaine méconnaissance des nombreuses réglementations relevant des divers codes et, par voie de conséquence, de leur inapplication, un suivi de la bonne mise en œuvre desdites réglementations doit être impérativement assuré conjointement par les services des ministères en charge de l'agriculture, de l'environnement et de l'équipement.

#### **7. Sensibilisation des élus et de l'opinion à la préservation des espaces agricoles et forestiers**

Il est regrettable que l'opinion et parfois les élus n'aient aucunement conscience de l'importance de l'enjeu de la préservation des espaces agricoles, indispensables à la vie, à la différence de ce qui existe pour les espaces naturels protégés pour leur faune et leur flore.

Au travers des associations d'élus locaux (Association des maires de France, Association des présidents des conseils généraux, des conseils régionaux), l'État pourrait mener des actions de sensibilisation et d'information sur cette question.

L'opinion, quant à elle, devrait être sensibilisée par des actions de communication, notamment à l'occasion de grandes manifestations.

L'information grand public, qui devrait l'accompagner, devrait faire l'objet d'un financement du Fonds de communication agricole.

## CONCLUSION

Les espaces naturels assurent des fonctions fondamentales, en matière de sécurité alimentaire, de contribution aux politiques de l'énergie, de lutte contre l'effet de serre, de lutte contre les risques naturels et de protection de la biodiversité. Leur préservation est un sujet qui concerne l'ensemble de la société. Si l'opinion publique est sensibilisée à la nécessaire protection de la biodiversité, la préservation des terres agricoles n'est pas encore suffisamment perçue comme fondamentale pour les générations futures.

Le Conseil économique et social s'inscrit dans la perspective de la sauvegarde de l'avenir avec l'être humain au cœur. Parler du foncier, c'est parler de la terre, élément de la vie, avec l'eau, l'air et le feu.

Compte tenu de l'espace dont la France dispose, l'extension urbaine est possible tant pour le logement que pour les activités commerciales, artisanales et industrielles, mais elle doit être mieux orientée, mieux localisée et plus économe en matière d'espace. L'espace agricole ne peut pas être considéré comme une simple réserve foncière pour l'urbanisation. Le mitage des espaces naturels doit être évité. La préservation de l'espace agricole est obligatoirement lié à un nouvel urbanisme.

Si cette approche n'exige pas d'outils réellement nouveaux, elle nécessite cependant une adaptation de la réglementation existante. Une telle politique suppose une volonté forte de l'État qui doit s'imposer à l'ensemble des élus locaux. Elle nécessite une approche cohérente au niveau national, en liaison avec les niveaux locaux, de la gestion des usages des sols dans une perspective de long terme qui dépasse les horizons économiques et qui s'impose aux documents d'urbanisme établis toujours à plus court terme. Elle ne pourra être conduite qu'avec des opérateurs fonciers dotés de moyens adaptés et accompagnée d'un levier fiscal.

Le Conseil économique et social estime que ce n'est qu'à ces conditions que pourra être obtenue une maîtrise foncière clé d'un développement harmonieux des différentes activités et de la qualité des paysages, tant en métropole qu'Outre-mer.

Compte tenu de l'acuité de la question foncière, le Conseil économique et social souhaite que ses propositions soient reprises dans les prochaines lois ayant trait au foncier et, notamment, dans la loi d'orientation agricole à venir.



**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

Les évolutions qui ont marqué notre société, ces dernières années, se sont prolongées d'un rapport nouveau à l'espace et au foncier, qui en est le support premier. Il est désormais au centre de plusieurs revendications, qui ne sont pas toutes illégitimes, loin de là.

Ainsi, le développement de l'urbanisation, l'attraction de la population pour les communes rurales, l'équipement croissant de notre pays en infrastructures, l'engouement pour le tourisme vert etc. répondent-ils à des besoins réels.

Mais, doivent-ils pour autant conduire à négliger les utilisations de l'espace déjà existantes ? Doivent-ils, pour se réaliser, entraîner la disparition des activités agricoles qui assurent notre autosuffisance alimentaire ? Ne serait-ce pas une manifestation déviante d'un pays développé que de tenir pour élément négligeable ce qui nourrit le corps et l'entretient en bonne santé ?

Les terres de plaine affectent une inquiétante disparition, car elles sont les premières victimes des excès d'emprise foncière. En 6 années, la France perd l'équivalent d'un département en superficie agricole. C'est considérable, surtout au terme de plusieurs décennies. La pression sur les prix du foncier, notamment en zone péri-urbaine (mais pas seulement), est telle qu'elle menace la poursuite de l'activité agricole dans certaines régions. Elle rend partout très difficile le renouvellement des générations et l'installation de jeunes agriculteurs.

Cette situation met en péril le devenir de l'agriculture française, ce qui n'est pas acceptable, au regard des atouts économiques et environnementaux qu'elle représente.

C'est pourquoi, il convient de mettre en place une politique foncière maîtrisée et d'organiser les rapports entre les différents opérateurs fonciers, afin de faire cesser cette compétition qui ne peut être que préjudiciable à tous.

Il ne saurait être question de protéger l'agriculture contre toute logique économique ou sociale. Il s'agit, au contraire, de permettre une gestion cohérente de l'espace, ouverte à tous les secteurs économiques, accessible aux projets des uns ou des autres, dans la mesure où ils sont respectueux des intérêts de chacun. Il faut bien avoir conscience que les mouvements spéculatifs pernicieux, à seule fin d'intérêts pécuniaires brutaux, sont une réelle entrave à l'activité économique mais aussi aux projets immobiliers des particuliers en renchérissant considérablement le prix du foncier jusqu'à le rendre parfois inaccessible.

L'agriculture est un acteur premier des territoires ruraux. Elle n'est pas le seul et ne revendique pas. Son ambition est de s'associer aux autres opérateurs fonciers dans l'esprit d'une dynamique forte du monde rural.

L'avis formule plusieurs propositions de nature à mener en bonne intelligence un double développement urbain et rural afin qu'il s'inscrive dans un caractère durable. Le groupe de l'agriculture y souscrit pleinement, particulièrement en ce qui concerne l'application des instruments juridiques

existants (sans en créer de nouveaux) : les outils juridiques, qui existent, peuvent être d'une réelle efficacité pour peu que nous ayons la volonté politique de les faire respecter et nous souffrons, par ailleurs, d'un trop plein de réglementations. Le renforcement du rôle des SAFER est indispensable de même que le recours à une politique de zonage forte. La fiscalité demeure également un outil intéressant, sous réserve qu'il soit utilisé de façon éclairée.

L'avis arrive à point nommé. Sa très grande qualité lui permettra certainement d'enrichir les débats qui s'ouvrent aujourd'hui sur le projet de loi d'orientation agricole. Il participe d'une réelle prise de conscience de la nécessité d'organiser la gestion des espaces naturels et de ne plus considérer les terres agricoles comme des terrains vierges de toute activité que l'on peut s'attribuer sans dommage irréversible pour la société.

Les terres agricoles et naturelles constituent un réel patrimoine et une ressource rare car elle n'est pas renouvelable. Leur disparition aura bien évidemment des conséquences économiques importantes pour l'agriculture, pour les énergies renouvelables, mais aussi pour l'industrie touristique en affectant le devenir des espaces et des paysages, et encore pour l'équilibre de notre société en la coupant un peu plus de ses racines rurales.

### **Groupe de l'artisanat**

La difficulté majeure de ce rapport et avis tient à l'ambiguïté de concilier, d'une part, l'objectif principal centré sur la problématique agricole et, d'autre part, la maîtrise foncière et le développement économique utile et incontestable avec en corollaire les infrastructures s'y rapportant.

Cette réalité a d'ailleurs permis d'introduire, dans les axes de développement proposés, les entreprises artisanales, dans la mesure où 35 % d'entre elles sont implantées en zone rurale et contribuent, par la diversité des activités représentées, à la dynamique de ces territoires.

Ce rappel n'est pas anodin car il conditionne, bien sûr, l'équilibre à trouver entre les différents usages du sol pour permettre à ceux ou à celles qui le souhaitent de pouvoir se développer quelle que soit l'activité exercée.

Si la baisse importante des surfaces utiles agricoles et la montée du prix du foncier sont inquiétantes pour l'avenir de l'agriculture, le groupe de l'artisanat a fait part de ses réticences quant aux moyens d'empêcher ces évolutions.

En premier lieu, il a tenu à rappeler que toute procédure d'élaboration des documents d'urbanisme associe, dès l'amont, l'ensemble des partenaires afin de définir le zonage qui correspond au mieux aux besoins d'espace des différentes activités. Le fait que celui-ci n'ait pas été respecté date surtout du passage de l'octroi du permis de construire, du préfet aux maires, dont les pressions locales sont, bien sûr, plus difficiles à gérer, compte tenu des demandes qui sont immanquablement et naturellement à géométrie variable.



Pour ces raisons, le groupe de l'artisanat partage l'idée suivant laquelle ce n'est pas la réglementation qui est en cause mais bien son application qui laisse à désirer, tout autant que sa complexité et sa méconnaissance. Compte tenu des incertitudes et incohérences qui en résultent et de la nécessité de mieux gérer l'espace, l'approche globale proposée dans l'avis est séduisante mais pleine d'interrogations.

Favorable à ce que cesse la pratique « d'une zone par usage et par commune » au profit d'une réflexion à long terme des besoins au niveau intercommunal, voire régional, moins consommatrice d'espace et moins coûteuse pour la collectivité, le groupe de l'artisanat a souhaité apporter quelques commentaires.

Revisiter l'ensemble des documents existants en matière d'aménagement pour en préciser les nouvelles règles et les ordonner suivant une hiérarchie territoriale est un pari ambitieux, même si l'avis mentionne l'obligation d'y associer, à chaque stade, l'ensemble des acteurs.

Quant à l'intervention sur les espaces naturels et ruraux, le groupe de l'artisanat approuve l'ouverture du Conseil d'administration des SAFER aux organismes consulaires, dans la mesure où certains terrains du rural peuvent intéresser les artisans dans le cadre de leur expansion.

Par contre, sur la taxation des plus-values foncières pour préserver l'usage agricole, on est en droit de s'interroger sur sa légalité au regard du caractère « inviolable et sacré » du droit de propriété, que seule une nécessité publique légalement constatée peut enfreindre, ce qui n'est pas le cas pour ce type d'occupation.

Malgré ces observations, le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

### **Groupe des associations**

Comment enrayer le mitage et le grignotage de l'espace rural, souvent parmi les meilleures terres agricoles, au profit d'une urbanisation croissante ? Comment préserver notre sécurité alimentaire, nos espaces naturels, la diversité de nos paysages et éviter leur « bétonnage » irréversible ?

L'avis indique que, pour relever ce défi, on ne peut pas se baser sur une approche purement économique, mais qu'au contraire il faut se détacher du contexte local pour mener une politique inscrite dans le long terme, dans une perspective de développement durable. L'avis affirme aussi que l'Etat, garant de l'intérêt général, doit jouer pleinement son rôle. Notre groupe adhère à ces orientations.

Cependant, l'arbitrage entre les différentes affectations du sol et de l'espace n'est pas simple. Pour réussir, il ne faut pas miser seulement sur des mesures réglementaires, mais il faut aussi essayer de changer les mentalités. Nous regrettons que sur ce point l'avis soit un peu timide : il reconnaît que ce

changement des mentalités peut s'opérer seulement si tous les acteurs de la société civile sont impliqués dans le processus de décision concernant la préservation du patrimoine rural. Mais les préconisations de l'avis associent seulement une partie de ces acteurs aux mécanismes décisionnels proposés. Les regroupements associatifs, par exemple, sont les grands absents de ces propositions, bien qu'elles aient joué et jouent toujours un rôle important d'alerte, de sensibilisation et de formation auprès de l'opinion. Plus généralement, l'avis ne souligne pas assez le rôle fondamental de la formation. Il ne suffit pas, en effet, de sensibiliser seulement les élus et l'opinion par des actions de communication lors de grandes manifestations, comme le recommande l'avis, mais il faut aussi mener cette action au quotidien, près du terrain, comme c'est le cas des multiples associations qui œuvrent dans l'espace rural.

Même si notre groupe aurait souhaité que l'avis aille plus loin dans ses propositions, il adhère globalement à celles-ci.

Concernant la réglementation relative à l'usage du sol, notre groupe est d'accord avec la proposition d'arrêter des règles nationales en vue d'établir ou de renforcer un volet « usage des sols » dans les différents Schémas régionaux d'aménagement du territoire (STRADT) et de confier à l'échelon régional la tâche de synthèse et de suivi de l'usage des sols. Quant aux Zones d'agriculture protégée (ZAP), elles constituent un outil intéressant, qui devrait être plus largement utilisé, et non seulement à l'initiative des communes, mais également à l'initiative des collectivités de niveau supérieur, voire de l'Etat, comme le suggère l'avis. C'est la seule manière de dépasser les horizons économiques et le court terme, car la pression locale exercée sur les élus locaux est trop forte. Le projet d'une Zone d'agriculture protégée est en principe soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). Notre groupe souhaite que la représentation des réseaux associatifs, notamment des associations de protection de l'environnement et du développement rural soit renforcée et systématisée dans ces commissions départementales.

Quant à l'élargissement de la mission des SAFER au-delà des seules terres agricoles, elle nous semble aller dans le bon sens. Mais l'élargissement de son conseil d'administration aux chambres consulaires proposé par l'avis n'est pas unanimement partagé par toutes les associations. Certaines craignent que l'objectif d'ouverture déjà en partie accompli par la récente association des représentants des collectivités territoriales, se voit contrecarré par ce nouveau dispositif qui pourrait redonner du poids aux grandes filières agricoles dans l'orientation des SAFER. Notre groupe souhaite qu'en tout état de cause leur Conseil d'administration reflète bien la pluralité des acteurs du monde rural ainsi que la pluralité des syndicats agricoles.

Les mesures fiscales préconisées dans l'avis nous semblent de bon sens, notamment le fait de taxer les plus-values opérées par les propriétaires au profit de la collectivité. Reste posée cependant la question de comment donner plus d'autonomie financière aux collectivités rurales afin qu'elles puissent plus facilement contrôler la destination du foncier agricole, notamment en faveur de l'installation agricole. Car, *in fine*, la question essentielle est toujours : quelle évolution de l'espace rural souhaitons-nous, quelle ruralité voulons-nous à long terme ? Cette évolution ne dépend pas seulement du contexte international, elle dépend aussi de choix et d'orientations politiques décidés au niveau national. Pour beaucoup de territoires la sauvegarde de l'espace rural et la survie de l'agriculture passent par des solutions nouvelles dont la maîtrise foncière est un élément essentiel. L'avis qui nous est présenté représente un premier pas dans cette recherche de solutions nouvelles et notre groupe l'a voté

### **Groupe de la CFDT**

Les surfaces agricoles diminuent dans chaque pays par un développement concurrent des autres productions économiques mais aussi par les évolutions des modes de vie. La situation française est particulière car, à croissance économique identique, les surfaces agricoles diminuent beaucoup plus rapidement, provoquant inflation du prix des terres, mitage des exploitations et rendant très difficiles les politiques d'installation.

Plus globalement, est posée la question de la cohabitation entre toutes les formes de production, et un rural devenant de plus en plus résidentiel, sous une forme permanente ou de loisirs. Le développement de l'habitat en milieu rural permet souvent, par ailleurs, de répondre à l'échec des politiques urbaines, à l'absence de prise en charge des problèmes du foncier dans les villes et à spéculations dont il est l'objet.

Pourtant les capacités de production agricole, donc le besoin de terres dédiées à l'agriculture, doivent être maintenues afin de conserver la maîtrise de l'autonomie alimentaire organisée sur une sécurité alimentaire dans des productions moins intensives et plus respectueuses de l'environnement.

Mais d'autres raisons militent au maintien d'un potentiel agronomique fort : la contribution de l'agriculture à l'indépendance énergétique dans le cadre d'une énergie renouvelable, la lutte contre l'effet de serre, une politique contre les risques d'incendie ou d'inondation, la sauvegarde de paysages gardant l'attractivité touristique.

Sans aller dans le sens d'une multiplication des lois et sans vouloir limiter les autres développements économiques, l'avis propose de mettre en œuvre une véritable politique du foncier, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays et de ce qui s'est fait dans le cadre de Natura 2000.

La CFDT, dans cette politique foncière, soutient le renforcement du rôle de l'Etat ainsi que la primauté proposée des régions par rapport aux départements et aux communes. Il ne peut y avoir de politique cohérente si les élus sont soumis à de trop fortes pressions en la matière.

De même, la CFDT appuie la préconisation du renforcement du rôle des SAFER qui ont démontré leurs nombreuses compétences et se félicite que sa proposition d'ouverture de leurs conseils aux autres chambres consulaires ait été retenue par le rapporteur.

Enfin, la CFDT salue la prudence sur la fiscalité dans un environnement du « toujours moins d'impôts et de charges » ; on ne peut vouloir des services publics dans le rural sans participation de ses habitants et de ses entreprises, y compris agricoles.

La CFDT reste inquiète sur l'avenir de la taxe sur le foncier non bâti, dont les exploitants agricoles seraient exonérés dans le cadre de la future loi d'orientation agricole. Une réforme globale des taxes locales (professionnelles, habitation, foncière bâtie ou non bâtie) est nécessaire. Mais la CFDT refuse qu'elle se fasse sans débat d'ensemble et qu'elle soit réduite à des transferts systématiques, vers l'individu, de la pression fiscale ou sociale, au profit des entreprises qui contribueraient de moins en moins aux budgets locaux, nationaux et sociaux.

L'avis prenant en compte l'essentiel de ses préoccupations, la CFDT l'a voté.

#### **Groupe de la CFE-CGC**

Le groupe de la CFE-CGC est persuadé que la préservation du territoire rural passe par le développement économique en son milieu. Des liens étroits doivent exister entre l'aménagement du territoire, la politique de la ville, l'avenir de l'agriculture et des industries agroalimentaires et le maintien du service public.

Cela suppose l'accroissement de la population active qui passe notamment par le maintien et le développement d'entreprises artisanales, commerciales, d'industries agroalimentaires, de professions libérales etc. Dans le secteur agricole, cela passe aussi par une politique dynamique favorisant l'installation ou la reprise, et en particulier pour les jeunes, et des mesures doivent être prises pour améliorer les conditions de vie des agriculteurs et de leur famille. Enfin, l'engagement de l'Etat sur la préservation d'une trame suffisante de services publics en milieu rural est indispensable.

L'attractivité des espaces ruraux, pour les nouveaux résidents, repose, comme nous le défendons, sur leur capacité à proposer une offre de proximité, à la fois diversifiée, de qualité et accessible à tous. Cela exige une maîtrise du foncier.

Le groupe de la CFE-CGC retrouve ses propositions dans les recommandations de l'avis.

Ainsi, il est indispensable d'avoir une politique nationale, menée sur le long terme et conduite en associant les acteurs locaux. Cela passe spécialement par le renforcement du volet « usage des sols » dans les schémas régionaux d'aménagement du territoire.

Aussi, il est essentiel d'avoir un opérateur foncier des espaces naturels et ruraux. Ce rôle doit être dévolu aux SAFER. Le groupe de la CFE-CGC souhaite que leurs missions soient accrues et qu'en conséquence leur statut puisse être adapté à ces nouvelles missions.

Par ailleurs, la modification des zones des PLU peut entraîner des variations importantes des valeurs foncières. Dans un tel contexte, le groupe de la CFE-CGC est favorable à une fiscalisation de la plus-value résultant des documents d'urbanisme, indépendamment de la durée de détention des terrains comme le propose l'avis.

Dans le même registre, le groupe de la CFE-CGC se montre favorable à la mise en place d'une fiscalité particulière pour pousser les propriétaires à prendre les dispositions nécessaires pour que leur terrain assure l'usage auquel il est destiné par le PLU.

La suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a été envisagée. Le groupe de la CFE-CGC s'interroge sur les compensations qui doivent être trouvées au profit des collectivités locales et qui ne doivent pas être à la charge des contribuables.

Comme cela est indiqué dans la conclusion de l'avis, « l'espace agricole ne doit pas être utilisé comme une simple réserve foncière pour l'urbanisation ».

Les prix fonciers atteignent des niveaux élevés. Ce type de marché peut entraîner une urbanisation anarchique, souvent à la périphérie des villes et porter atteinte à l'environnement. Favoriser l'habitat c'est, d'abord, mener dans les villes des actions incitatives pour réhabiliter l'existant !

Une urbanisation maîtrisée est la clé de voûte d'un équilibre ville/campagne harmonieux et de la préservation de l'espace rural.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

#### **Groupe de la CFTC**

Le groupe CFTC, tient à souligner la qualité du rapport « *La maîtrise foncière, clé du développement rural* » : après avoir constaté, que sur les dix dernières années, la réduction significative des terres agricoles s'est faite au profit des surfaces urbanisées, la question est posée de savoir sur quelles surfaces cette extension doit se faire aujourd'hui, à la fois pour préserver les terres agricoles et forestières et protéger les espaces naturels et les paysages, développer les autres secteurs d'activités non agricoles et concilier les aspirations légitimes des populations qui souhaitent vivre à la campagne.

La CFTC est d'accord avec le rapporteur sur les axes de développement rural durable dans lequel s'inscrit la maîtrise du foncier : développer l'agriculture et les autres secteurs productifs, résorber la fracture rurale, miser sur une économie résidentielle maîtrisée et coordonner les politiques urbaines et rurales.

La CFTC tient à souligner certaines conséquences d'un développement rural non maîtrisé :

- les difficultés pour les salariés agricoles de trouver un logement à un coût raisonnable suite au changement d'usage des bâtiments d'exploitation, de trouver les financements, et la solidarité ; l'arrivée de nouveaux résidents dans les campagnes peut avoir des conséquences sur les activités agricoles qui génèrent des nuisances. Cela peut entraîner des restructurations d'exploitations voire l'abandon de certaines filières de production, en particulier animale, qui auront des incidences sur les emplois salariés ;
- toutefois ces nouveaux résidents en milieu rural permettent de créer des nouveaux emplois et de nouvelles structures : il est en effet indispensable de renforcer les équipements collectifs (crèches familiales, services aux personnes âgées...).

Le groupe CFTC partage l'analyse du rapporteur sur les raisons de préserver les espaces naturels, et notamment les espaces agricoles : en particulier celle visant à la contribution de l'agriculture et de la forêt à l'indépendance énergétique. Une impulsion forte au développement des productions destinées à assurer cette indépendance énergétique (éthanol et autres...) donne une nouvelle orientation à l'agriculture, une nouvelle raison d'exister. Ceci ne peut se faire que si une rentabilité minimale de ces productions est assurée.

Enfin le groupe CFTC approuve l'ensemble des propositions de l'avis.

L'avis insiste sur une politique nationale. C'est bien. Le rôle de l'Etat et de ses représentants est nécessaire pour garantir le droit de propriété des personnes, les intérêts de la commune et l'intérêt général.

L'évolution du rôle des SAFER depuis leur création a été très importante. L'évolution de notre société depuis une vingtaine d'années nécessite que le rôle des SAFER soit à nouveau revu, selon les préconisations de l'avis.

La fiscalité : la suppression de la TFNB envisagée n'aura-t-elle pas des répercussions sur le financement d'autres structures, telles que les chambres d'agriculture ?

Le remplacement de la TFNB par un autre impôt donnera-t-il le même produit ? L'étude préconisée par le rapporteur devra être menée.

La diminution du nombre d'exploitants agricoles entraîne par héritage un éclatement des propriétés, qui parfois restent en indivision le temps d'une génération, voire plus. Le retour dans le bien public de ces petites parcelles, si elles sont cultivées, ne se posent pas car le locataire les rachète aux propriétaires... ou se les approprient. N'y a-t-il pas une évolution législative à mener sur la durée de ces situations d'indivision et une procédure à mettre en place pour ces sorties d'indivision ou en cas de disparition du propriétaire, sans héritier connu ?

Le groupe CFTC appuie le souhait de voir ces propositions reprises dans les prochaines lois touchant au foncier et notamment dans la loi d'orientation agricole à venir.

Il a voté cet avis.

### **Groupe de la CGT**

Si l'agriculture n'est plus l'activité dominante du monde rural, elle reste néanmoins un élément structurant de l'aménagement du territoire, même si sa place se voit disputée par d'autres activités économiques dans les zones péri-urbaines. L'objet de cette saisine exigeait donc une approche transversale, mariant le développement de l'agriculture et des autres activités productives en milieu rural.

Il s'agit en effet de promouvoir une agriculture diversifiée, capable de répondre aux besoins des populations et de procurer la maîtrise des conditions de la souveraineté alimentaire, d'assurer le maintien de nombreuses exploitations soucieuses d'un aménagement harmonieux des territoires en préservant l'environnement et les ressources naturelles. De tels objectifs ne pourraient être atteints sans le maintien des services publics et le développement d'activités productives et commerciales favorisant une dynamique propre des zones rurales et les emplois qu'elle induit. Parce qu'il souligne l'importance d'une politique foncière au service du co-développement des activités en milieu rural, qu'elles soient agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou de services, la CGT partage l'économie générale du texte.

Toutefois, nous aurions souhaité que soient mieux identifiées et décrites les responsabilités des versions successives de la politique agricole commune, tant dans la concentration des terres et des exploitations que dans la baisse des prix et des revenus agricoles, facteurs d'exode rural et de désertification de certaines régions. La flambée spéculative du prix des terres agricoles ne doit pas être un élément supplémentaire d'une élimination accélérée des agriculteurs et révèle l'urgence d'une maîtrise nationale du foncier.

Nous partageons l'ensemble des propositions de l'avis qui s'inscrivent dans une politique nationale cohérente englobant sécurité alimentaire, politique énergétique, protection des ressources naturelles, aménagement du territoire, prévention des risques. Cette orientation condamne toute conception de la décentralisation fondée sur un désengagement politique et financier de l'Etat,

avec un transfert de compétences sans cohérence et un transfert de charges sans les ressources correspondantes. Cette conception pousse les collectivités territoriales à rendre des arbitrages en faveur d'activités permettant d'acquérir des ressources financières, dans le cadre d'une concurrence entre les collectivités voisines « génératrice de gaspillage de l'espace », comme le soulignent le rapport et l'avis. Un développement inégalitaire, incohérent, voire la disparition d'activités économiques importantes pour la vie des populations, une augmentation considérable des taxes pour financer les infrastructures dans certaines régions ou l'accélération de la désertification et de l'exode rural pour d'autres moins pourvues, telle est trop souvent la rançon de l'abandon des missions qui relèvent de la responsabilité de l'Etat. L'égalité et la solidarité doivent continuer à être garanties par de puissants instruments politiques et financiers de péréquation au niveau national permettant l'élaboration de politiques régionales adaptées et concertées et des coopérations entre régions. Ceci n'est possible que par une remise à plat de l'ensemble des systèmes fiscaux nationaux et locaux.

La CGT partage la proposition d'un opérateur foncier unique des espaces naturels et ruraux, les SAFER, pour une plus grande efficacité et éviter concurrence et spéculation. Toutefois, bien que les SAFER soient investies de mission de service public et que soit préconisée l'ouverture de leur conseil d'administration, il convient d'insister sur la nécessaire mise à l'étude d'un nouveau statut, comme le propose l'avis, gage de la mise sur pied d'un réel service public pour la gestion du foncier.

Cet avis participe de politiques plus larges, notamment de celles qui relèveront de la prochaine loi d'orientation agricole. La CGT y sera attentive, du fait de son importance pour l'avenir de notre agriculture.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

#### **Groupe de la CGT-FO**

L'avis proposé aujourd'hui au Conseil économique et social rencontre l'actualité, deux semaines après le cri d'alarme lancé par plus d'un millier d'experts de 95 pays différents réunis par l'ONU.

La biosphère est en danger, l'eau et l'air sont particulièrement pollués. Avec le feu, la terre est le quatrième élément sans lesquels la vie ne serait pas. A son échelle le texte qui est soumis au Conseil économique et social illustre le rapport de l'ONU.

L'avis explique une évolution qui a vu la terre perdre la vocation quasi exclusivement nourricière qui était la sienne depuis des millénaires.

C'est l'industrialisation et l'urbanisation qui ont introduit la concurrence pour les usages de la terre. De ce fait, lotisseurs, promoteurs et autres constructeurs industriels et urbains disputent aux cultivateurs une terre dont la rareté est apparue alors que, jusque là, on la considérait abondante.



Pour réguler l'affectation, dans la rareté, des structures multiples ont été créées au fil des décennies. Il y a là, une exception française dont l'efficacité n'est pas avérée si l'on compare avec ce qui se passe ailleurs sans pareil arsenal.

Cela invite à fustiger tout raisonnement qui conduirait à conclure à l'abondance du foncier au vu de la faveur donnée à la jachère depuis une dizaine d'années. Il va sans dire, que la mise en jachère d'un sol est réversible, alors que tout bétonnage ne l'est pas.

Dans cette optique, nous partageons les trois raisons principales de protéger la terre agricole :

- l'assurance de la souveraineté alimentaire qui conditionne l'indépendance nationale ;
- l'éventualité d'une baisse des rendements occasionnée par la réduction des intrants pour cause de gestion parcimonieuse de l'énergie ou de mesures environnementales ;
- enfin, la sauvegarde d'un potentiel dont les connaissances futures pourront révéler des vertus que l'état actuel du savoir ne permet pas. On ne saurait bien sûr oublier les usages non alimentaires des produits agricoles déjà connus.

S'agissant des propositions, elles sont de bon sens puisqu'elles sont articulées autour de la concertation avec les agriculteurs et tous les acteurs du foncier et visent le long terme.

La définition de zones agricoles à protéger s'impose pour éviter que l'artificialisation, irréversible ne concerne les terres à meilleur potentiel.

Naturellement le groupe Force ouvrière souscrit aux propositions permettant d'assurer le devenir de l'agriculture qui, hormis la gestion de la surproduction, gardent la beauté à la campagne pour le plaisir et la vie.

Par ailleurs, le souci de ne pas voir de nouveaux instruments est aussi à saluer dès lors que la mise en cohérence de la multitude de ceux qui existent voire le renforcement de certains d'entre eux, sera réalisée dans les perspectives que trace l'avis.

Il ne s'agit pas de sanctuariser définitivement des espaces, mais d'en disposer, pour atteindre l'optimum pour des parties prenantes dont les dynamiques propres ne sauraient être figées.

En pareils cas régulations et arbitrages s'imposent avec la présence naturelle de l'Etat, garant de l'intérêt général. C'est à l'Etat qu'il revient d'informer, orienter et réglementer au regard des usages concurrents pour faire au mieux dans la rareté. Dès lors que la terre risque des altérations, à l'égale de l'eau et de l'air, c'est de la Puissance Publique que relève la responsabilité de guider les acteurs à l'instar de ce que réalise le protocole de Kyoto dans le domaine qui le concerne.

Force ouvrière appuie la demande d'étude préalable afin d'évaluer les répercussions de la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. De même, elle soutient l'appel à la solidarité financière entre collectivités pour valoriser le potentiel agricole.

Le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

### **Groupe de la coopération**

L'espace rural français reste marqué par sa diversité et par une véritable « fracture rurale ». Les régions situées dans un rural dit « profond », où les conditions de maintien de l'activité agricole sont de plus en plus difficiles, sont menacées de désertification par le départ des populations et des activités.

En revanche, les zones périurbaines et certaines zones rurales sont concernées par la forte augmentation des prix de l'immobilier et du marché foncier. Dans ces zones, les terres agricoles sont considérées le plus souvent comme une réserve de terrains à bâtir ou de résidences de loisirs. Elles font l'objet d'un véritable conflit d'usages car ces sols support de l'activité agricole, sont convoités par d'autres acteurs économiques ou pour des espaces résidentiels.

La consommation de l'espace ces dernières années s'est souvent faite par la multiplication des zones pavillonnaires et commerciales et cela sans cohérence globale. L'agriculture et la terre semblent ainsi réduites à une simple variable d'ajustement ce qui pose deux problèmes principaux : du point de vue des exploitants agricoles, cette situation décourage la production et génère un droit d'entrée élevé pour les jeunes agriculteurs ; du point de vue du développement durable et de l'aménagement du territoire, ces évolutions résultant plus de comportements spéculatifs que d'une véritable politique territoriale, engagent l'avenir puisque l'artificialisation des terres agricoles est irréversible.

Si la France ne manque pas de foncier par rapport à ses voisins, on voit pourtant passer à l'urbanisation les terres parmi les meilleures sur le plan agronomique et la France à croissance égale consomme deux fois plus de foncier que l'Allemagne. De plus, une urbanisation maîtrisée concourt à la prévention des risques naturels.

Le groupe de la coopération considère qu'entre l'interventionnisme des années 70 et la flexibilité libérale actuelle, il faut mettre en place des moyens de régulation. Celle par les élus au plus près du terrain, qui sont soumis aux pressions diverses voire contradictoires des habitants, a souvent du mal à s'exercer. Les nombreux règlements d'urbanisme existant déjà sont d'ailleurs peu utilisés. Le groupe soutient les propositions de mise en cohérence des documents d'urbanisme, de l'affirmation du rôle des collectivités de niveau supérieure notamment des régions et du renforcement du pouvoir d'arbitrage de l'Etat.

Il souhaite que cet avis soit transmis aux Ministres en charge de la loi Habitat pour tous. Il considère que le rôle d'opérateurs fonciers comme les SAFER doit être renforcé notamment leur droit de préemption Concernant les zones agricoles protégées, l'activité agricole prolongée dans la transformation et la constitution de filières fortes est bien l'une des clés du développement rural. Les entreprises coopératives qui sont ancrées dans les territoires et qui y créent de la valeur et des emplois, considèrent que la politique de maîtrise foncière doit se construire en synergie avec les autres acteurs économiques et les populations.

Le groupe de la coopération considère que la diversité des agricultures françaises constitue le garant d'une occupation de nos territoires ruraux. En complément du zonage, la fiscalité constitue un moyen au service d'une politique globale et non une politique foncière en soit. Les mesures proposées devraient contribuer à dissuader les comportements spéculatifs et à ne plus faire porter sur la seule collectivité les coûts de l'urbanisation.

Le groupe considère que les propositions sont de nature à contribuer à une gestion prospective et raisonnée de l'espace.

### **Groupe des entreprises privées**

Tout d'abord, le groupe des entreprises privées souhaite féliciter le rapporteur pour la qualité de son travail sur un sujet de grande actualité.

S'il est vrai que l'espace foncier constitue pour l'agriculture un des facteurs de production, il est pour les autres acteurs :

- soit un espace d'accueil pour la production et le transport de produits et fourniture de services par les entreprises ;
- soit un espace de vie pour les ménages (habitat, transport, zones de loisirs...).

Ces différentes affectations de l'espace foncier sont fréquemment concurrentes.

Si l'espace foncier n'est pas encore considéré, sauf dans les zones urbaines, comme une ressource rare en France, il convient, ainsi que l'avis le souligne, d'éviter les gaspillages.

Cet espace est un atout pour le développement à condition qu'il soit bien utilisé et qu'il permette la mise en œuvre efficace de services aux entreprises et à la population.

L'avis propose une maîtrise foncière comme clé du développement rural.

Cette orientation convient dès lors qu'elle s'appuie sur un développement économique intégré dans les zones périurbaines et rurales, prenant en compte toutes les activités économiques y compris non agricoles afin d'éviter tous effets d'éviction.

Mais il convient aussi que cette maîtrise foncière soit partagée par les acteurs politiques en concertation étroite avec les acteurs économiques (tous secteurs confondus).

Les propositions de l'avis reprennent cette préoccupation tant en matière d'urbanisme réglementaire ou opérationnel (RNU, DTA, SRADT, SRU, SCOT, PLU) que sur le rôle des opérateurs fonciers (EPF, SAFER).

Ainsi, la bonne concertation entre tous les acteurs, prolongée par une bonne coopération, est de nature à faciliter l'obtention du meilleur équilibre de l'utilisation des espaces fonciers dans notre pays.

C'est en outre un des moyens majeurs de l'articulation entre territoires ruraux et urbains.

Sans doute une analyse des rythmes des activités économiques, encore très liés aux rythmes scolaires et au découpage rigide des zones de vacances, aurait-elle pu conduire à des propositions sur l'utilisation des espaces, de façon à mieux répondre par exemple aux problèmes de congestion des infrastructures de transport ou des zones urbaines.

Sans doute, aussi, aurait-il été intéressant de tirer quelques enseignements des expériences d'autres pays européens analysées dans le rapport.

Enfin, l'avis appelle également des réserves quant aux suggestions dans le domaine fiscal dans la mesure où il conviendrait d'approfondir le sujet avant de prendre position. Même si l'avis contribuait à faire des progrès sensibles en matière de maîtrise foncière et corrélativement de développement économique intégré des territoires, le groupe des entreprises privées a donné à ses membres la liberté de vote en raison du rejet partiel de l'amendement déposé.

### **Groupe des entreprises publiques**

Le groupe des entreprises publiques a pris connaissance avec intérêt du rapport, très documenté, sur les problèmes posés par la réduction des surfaces agricoles et leurs conséquences potentielles sur toute une série de politiques, allant bien au-delà de la seule politique de production agro-alimentaire.

En tant qu'entreprises publiques disposant souvent de réseaux répartis sur le territoire, nous sommes sensibles à tout ce qui concerne le maintien des services publics en zones rurales, tout en insistant sur la nécessité d'en adapter la forme pour tenir compte des évolutions des comportements des populations et de leurs habitudes de consommation. Une concertation avec les responsables locaux est indispensable pour trouver, au cas par cas, des solutions économiquement viables adaptées aux territoires ruraux.

Dans cet esprit, notre groupe rejoint le point de vue du rapporteur sur la nécessité de prendre en considération de façon coordonnée les différentes fonctions que remplissent les espaces naturels et, notamment, les espaces agricoles.

Le projet d'avis développe des propositions en ce sens, en vue d'une nouvelle politique foncière nationale, reposant sur des approches interdisciplinaires, sur une cohérence entre les différents niveaux territoriaux et sur l'association de tous les gestionnaires de l'espace, en particulier les agriculteurs et les forestiers, mais aussi les opérateurs fonciers existants. Nous vous félicitons de cette vision d'ensemble, ouverte sur toutes les parties prenantes de l'utilisation des sols et de cette recherche de cohérence globale, fondée sur des analyses à long terme. Nous saluons également le suivi et la concertation que vous proposez de mettre en place.

Toutefois, comme nous tenons à le rappeler dans chacune de nos interventions, le volet financier et fiscal qui s'y ajoute aurait mérité une étude plus précise quant à sa faisabilité, voire son opportunité : l'affectation de ressources existantes à des besoins nouveaux, fussent-ils justifiés au fond, tout comme l'octroi de nouveaux avantages fiscaux aux uns et la taxation accrue des autres, ne peuvent être proposés sans évaluation des montants ainsi transférés et des impacts sociaux et économiques qu'ils entraînent. C'est une question de méthode et un principe de souci des deniers publics et du contribuable, auxquels nous tenons particulièrement.

### **Groupe de la mutualité**

Dans quelles conditions et dans quelles proportions l'espace doit-il s'urbaniser tout en préservant les meilleures terres agricoles ? Quelles surfaces doivent être conservées comme des témoignages de l'équilibre écologique ? Quelles terres doivent être aménagées en « poumon du citoyen » ? Quelle densité optimale peut garantir la préservation d'un patrimoine touristique qui tend à se détruire par sa propre surexploitation ?

Depuis des décennies, ces questions se heurtent à la carence de la maîtrise du foncier, cette maîtrise qui est la clé de tout développement harmonisé d'un espace où la population humaine croît sans limite apparente.

Si l'avis expose avec clarté et objectivité les phénomènes qui commandent les transformations anarchiques de l'espace rural, il place l'analyse, par construction même de la saisine, dans un cadre exclusivement rural qui n'est qu'une partie du problème d'ensemble. Les solutions qu'il suggère en perdent de leur efficacité.

Il constate, sous l'influence prépondérante des urbains, la réduction de l'espace agricole et l'échec des réglementations qui cherchent à l'endiguer. L'avis expose aussi, avec force, les raisons qui militent pour une préservation de l'espace naturel. Le groupe de la mutualité y souscrit. Mais il n'analyse pas suffisamment les causes de cet échec dont la principale est la contradiction entre les mécanismes de marché liés au commerce d'une denrée rare et l'intérêt général que tente de faire prévaloir la sphère publique.

Cette réserve faite, le projet d'avis fait des recommandations fondées sur le bon sens : pour construire une politique foncière, il faut développer des approches interdisciplinaires, une cohérence entre les partenaires de cette politique et une coordination des gestionnaires de l'espace. Il constate que la somme des initiatives, même réglementées, ne construit pas une politique, remarque qui s'applique d'ailleurs à beaucoup d'autres secteurs comme celui de la protection sociale...

Le groupe de la mutualité estime qu'à côté d'une nécessaire cohérence nationale, développée à travers une politique globale de coordination entre les différents ministères concernés et les outils déjà mis en place, apparaît également une nécessaire exigence de cohérence temporelle, illustrée par le caractère quasi irréversible de la modification paysagère en périurbain, qui appelle un effort préalable d'évaluation des incidences de l'urbanisation.

L'outil fiscal doit s'inscrire dans la durée. Si l'on constate aujourd'hui une forte incitation par le marché à changer l'usage des sols, il est nécessaire de faire évoluer et renforcer l'incitation fiscale pour contrebalancer cette situation.

Par ailleurs, la question de la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne doit pas accentuer les difficultés financières des petites communes rurales, cette diminution de ressources pouvant avoir comme effet d'aller à l'encontre des objectifs d'aménagement du territoire.

La maîtrise foncière nécessite donc une politique nationale, conduite sur le long terme, qui s'affirme interministérielle et interdisciplinaire... c'est-à-dire un Plan.

La réussite de la maîtrise foncière passe par des outils pérennes et des objectifs clairement énoncés et connus des opérateurs. Cette « planification » doit aussi être accompagnée d'une évaluation et d'un suivi de la part de l'Etat.

L'avis mentionne enfin la nécessité d'une sensibilisation des élus, des partenaires et de l'opinion publique à la préservation des espaces, ce que le groupe de la mutualité approuve particulièrement en regrettant qu'une place plus importante n'ait pas été réservée, dans l'arsenal des recommandations, aux moyens nécessaires pour permettre le débat public sur cette question.

Il a approuvé cet avis qui ne doit représenter qu'une première étape nécessaire vers un indispensable redéploiement de l'autorité de la puissance publique.

### **Groupe de l'Outre-mer**

Dans les départements d'Outre-mer, les problèmes fonciers sont analogues à ceux de la métropole mais à des niveaux encore plus aigus.

En Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, la forte pression démographique liée aux contraintes du relief et des risques naturels réduisent considérablement les espaces urbanisables, comme l'indique le rapport du Conseil économique et social « *Quels enjeux et quels développements pour les*

*agricultures des départements d'Outre-mer* » présenté par Mme Chantal Berthelot.

La Réunion, par exemple, a perdu en dix ans, 17 % de sa surface agricole utile et le Conseil économique et social régional, dans son rapport de décembre 2003 intitulé « *Quel projet de développement agricole pour La Réunion* », constate la disparition de quelques 5 000 hectares représentant un potentiel de l'ordre de 400 000 tonnes de cannes à sucre !

Aussi, dans un contexte où il est difficile de faire respecter les documents d'urbanisme, il conviendrait de renforcer le volet foncier du Schéma d'aménagement régional et pour mieux assurer son application, il serait judicieux de faire dresser une cartographie au 25 000<sup>ème</sup> en remplacement de celle aux 100 000<sup>ème</sup> existante, qui permettrait notamment de mieux encadrer les Plans locaux d'urbanisme.

De même, afin de lutter contre la spéculation foncière, une fiscalité locale propre à l'aménagement urbain et à la transformation des exploitations à vocation agricole transmissibles pourrait être envisagée, notamment pour la mise en valeur des terres incultes ou en friche.

Concernant la Guyane, où près de 90 % de l'espace relève du domaine privé de l'Etat, et où la Surface agricole utile est seulement de 23 000 hectares, soit 0,3 % du territoire, la mise en œuvre des procédures d'accès au foncier agricole doit être accélérée, notamment en aidant l'Etablissement public agricole de Guyane à jouer son rôle et en renforçant celui-ci, doté de missions habituellement dévolues aux SAFER.

Le cas de Mayotte, dans son parcours vers la départementalisation, est spécifique avec un problème foncier particulier à résoudre, notamment par rapport aux occupations coutumières et au droit de préemption généralisé au bénéfice de la collectivité départementale sous l'égide du CNASEA.

Quant à St Pierre-et-Miquelon, où la surface consacrée à l'agriculture reste très limitée, la grande majorité du territoire de l'archipel relève du domaine du Conseil général qui devrait être davantage valorisé.

Les collectivités du Pacifique étant plus autonomes en matière de développement agricole et rural il leur revient de définir, en concertation, les objectifs de ce développement. La question foncière reste au centre des préoccupations tant en Nouvelle-Calédonie qu'à Wallis-et-Futuna ou en Polynésie française.

Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, une meilleure utilisation économique du foncier exigerait une plus grande sécurisation des droits fonciers pour la mise en valeur des terres coutumières, définie, à côté de la propriété privée de droit commun, par l'Accord de Nouméa.

S'agissant de la Polynésie française, l'indivision limite l'utilisation d'un espace déjà réduit. Le Gouvernement polynésien a entamé, en coordination avec les communes concernées, des plans généraux d'aménagement et d'exploitation

pour répartir l'usage des sols. Cependant, il reste des efforts à faire pour régler les conflits de propriété qui constituent une part importante des contentieux, compliqués par la prescription acquisitive introduite par le code civil.

La maîtrise du foncier, dans les collectivités d'Outre-mer, demeure une des clés de leur évolution économique.

Développement économique, pérennité de certaines activités, notamment agricoles, préservation des sites, protection de l'environnement, maîtrise des déplacements, mixité et cohésion sociale, accès au logement, attractivité des territoires, toutes ces thématiques sont touchées par la question foncière dans une perspective d'un développement durable, harmonieux pour tous.

La problématique et les propositions faites pour l'ensemble de la République convenant au groupe de l'Outre-mer, ce dernier a voté l'avis.

### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. Rouleau** : « Monsieur le rapporteur, ce dossier, comme vous l'avez rappelé, est très important. Après avoir lu attentivement le rapport, les conclusions et propositions, ma réflexion portera essentiellement sur les propositions du CES.

Je partage l'analyse des évolutions du foncier en France, tout au moins dans mon territoire que je connais le mieux, à savoir les Deux-Sèvres et le Poitou-Charentes. Par contre, vous affirmez (page 11 lignes 27, 28 et 29) : « *la somme des initiatives locales prises dans le cadre actuel de la réglementation ne fait pas une politique globale et n'est pas compatible avec le développement durable...* ». Vous affirmez aussi que cela conduit à du gaspillage car chaque collectivité souhaite développer sa propre zone d'activités source de gaspillage et d'incohérence.

Personnellement, je suis beaucoup plus prudent. Mon expérience de 40 années d' élu local, tout en étant agriculteur et responsable agricole, me conduit à plusieurs constats.

Les élus locaux ne sont pas aussi irresponsables que certains voudraient le laisser croire. Ils sont capables de relever bien des défis. Leur responsabilité a été complètement transformée avec l'arrivée des lois de décentralisation de 1982 et de 1992-1999, relatives à l'organisation territoriale.

Si la cohérence apparente de l'organisation des territoires vient du niveau national, la dynamique de l'espace local vient du terrain, de la capacité des hommes qui en ont la responsabilité, à savoir, en premier lieu, les élus locaux.

Il ne faut pas oublier que l'excès de réglementation tue la réglementation et qu'elle peut être source d'inefficacité par la lourdeur engendrée.

Le mieux souhaité pouvant se traduire par l'ennemi du bien.



Je partage beaucoup de vos préconisations :

- pour la gestion de l'eau, on retrouve une bonne cohérence SAGE – SDAGE – périmètre de protection et complémentarité des acteurs ;
- pour la protection des espaces naturels, je pense que nous avons bien évolué dans notre territoire, toutefois, dans certains cas, nous avons eu des pressions pour faire reconnaître une zone à protéger, sans véritable raisons, dont le seul objectif était de bloquer la mise en place d'un grand équipement public, voire le développement de zones d'activités économiques ;
- vous proposez que la DATAR soit chargée d'élaborer et d'être l'outil national de cohérence, cela ne me choque pas ;
- les SRADT, outils prescriptifs, pourquoi pas, mais limités à la définition de grands zonages ;
- quant au local, je considère que les SCOT sont les bons outils. Ils sont placés sous le pilotage d'une intercommunalité. Ils agissent dans un bassin de vie. A mon avis, ils devraient être l'espace privilégié où tous les acteurs se retrouveraient avec un pouvoir renforcé.

L'avenir d'un territoire n'a de sens que s'il vit. Il faut faire confiance à ceux qui en ont la responsabilité locale – élus, société civile au sens large. Pour moi, c'est à ce niveau que les conseils de développement devraient avoir leur pleine efficacité avec la souplesse que nécessitent certaines décisions en matière de développement créateur d'emploi ; peut-être envisager une place privilégiée aux chambres d'agricultures et compagnies consulaires lors des débats d'organisation territoriale.

Je ne pense pas que l'avis de SRADT, de la CDOA, pour toute évolution même mineure d'une zone agricole protégée, soit favorable à la dynamique locale, y compris au monde agricole, qui a intérêt à vivre dans un milieu porteur et non protégé à l'excès.

Je trouve intéressante la proposition de donner aux SAFER les moyens et le rôle d'opérateur foncier investi de mission de service public. Les collectivités locales rurales, même regroupées, n'ont pas le savoir-faire et bien souvent les moyens de gérer le long terme foncier dans leur territoire. Elles ont besoin de compétences. Les SAFER me paraissent être les bons outils.

Une gestion raisonnée, prospectrice de l'espace, quelle qu'elle soit, doit être prescriptive. J'ai donc déposé un amendement sur les modalités de remise en cause des ZAP en ces termes : "*La remise en cause de ZAP ne pourrait se faire que sur autorisation de l'Etat (préfet), à la demande de la collectivité locale et après avis de la Commission spéciale du SCOT qui serait prévue à cet effet*" ».

### **Groupe des professions libérales**

La préservation des espaces naturels est un sujet qui concerne l'ensemble de la société. Le rapporteur, au-delà du constat, a bien su rappeler les axes d'un développement rural dans lesquels s'inscrit la maîtrise foncière et les raisons de préserver les espaces agricoles.

Chacun reconnaît l'urgente nécessité de prendre des mesures pour attirer et maintenir des activités économiques dans le monde rural, dont les agriculteurs sont les principaux acteurs aux côtés des commerçants, des artisans et des professionnels libéraux qui assurent, comme les professionnels du conseil à la personne, un « service au public », indispensable au maintien de la cohésion sociale, malgré des conditions d'exercice difficiles et une pérennité incertaine.

L'essentiel est de protéger l'être humain. Donc, tout ce qui peut contribuer à préserver son environnement reçoit notre approbation. C'est dans cet esprit que nous avons inscrit nos remarques.

L'occupation et la distribution du foncier ont fait l'objet de nombreux textes de lois. Il a fallu faire face aux développements liés à des activités utilisatrices du foncier. Activités économiques, développement local, contraintes urbaines qui s'accroissent, nécessités d'activités artisanales en milieu rural, de professions libérales, de petites entreprises... la multiplication des acteurs locaux a contribué à remanier le foncier. Seule une gestion prévisionnelle de l'espace permettra de trouver un équilibre entre rural et urbain. La réglementation existe, les outils pour la faire appliquer aussi. Il s'agit uniquement de les adapter.

La fiscalité entre bien dans les outils de politique foncière, particulièrement par le biais de certains d'entre eux qui permettent de corriger, voire d'orienter les choix. Le rapporteur demande que toute mesure visant à exonérer l'outil de travail des droits de succession dans les autres secteurs d'activité s'applique à l'agriculture. Il préconise la solidarité financière intercommunale et nationale, une fiscalisation de la plus-value, indépendamment de la durée de détention des terrains, en cas de changement d'affectation de ceux-ci.

A cet égard, nous formulons une réserve. Est-il besoin de rappeler le principe du droit de propriété ne pouvant faire l'objet d'une amputation que si la preuve est apportée que l'intérêt public le commande et contre une juste et préalable indemnisation. Il ne s'agit pas d'opposer l'intérêt particulier à l'intérêt général !

Il ne s'agit pas non plus d'opposer les ruraux aux urbains. Les opérateurs fonciers (SAFER et EPF) investis de missions de service public traitent le volet foncier des politiques publiques sur les espaces naturels et ruraux. Elargir le droit de préemption des SAFER, ouvrir leur conseil d'administration aux chambres consulaires, n'est pas une réponse. Les SAFER ont une tendance à l'hégémonie. Nous restons donc prudents quant à leur rôle et la possibilité d'étendre leur pouvoir. Nous insistons sur la présence et à l'intervention de professionnels et

d'experts indépendants : géomètres-experts, experts fonciers, experts forestiers... mais aussi urbanistes, architectes. Il apparaît même souhaitable qu'il y ait un ou deux autres opérateurs fonciers pour globaliser les actions et tenir compte des éléments de développement régional.

Les nécessités de protection à long terme des ressources naturelles ont conduit les responsables locaux à créer des zones protégées. Elles ne peuvent se concevoir cependant qu'après avoir résolu des problèmes tels que : accès routiers, ferrés etc., alimentation en eau, traitement des ordures ménagères, besoin de services de toute nature, logement etc..

Enfin, l'arrivée dans les territoires ruraux grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, de nouveaux habitants au pouvoir d'achat supérieur à la moyenne observée, à un âge sensiblement plus jeune et demandeurs de services de proximité, peut constituer une chance.

La France ne manque pas de foncier. Même si les intérêts sont opposés, il faut être raisonnable. L'inquiétude de voir utiliser des terres agricoles, parmi les meilleures, pour une nouvelle urbanisation, peut se comprendre. Nous estimons, comme le rapporteur, qu'il est indispensable de reconquérir la ville sur la ville, en préservant absolument les services de proximité. Il faut enfin savoir partager l'ensemble du territoire, repenser les rapports villes/campagnes. La préservation de l'espace agricole ne doit pas nous faire oublier la nécessité d'un nouvel urbanisme, adapté aux aspirations des nouvelles générations.

Le groupe des professions libérales partage nombre des propositions du rapporteur. Cependant, n'ayant pu participer aux travaux de la section et s'investir dans l'élaboration du texte, faute d'effectifs suffisants, il a jugé plus honnête de s'abstenir.

#### **Groupe de l'UNAF**

Le groupe de l'UNAF salue le travail du rapporteur sur le sujet complexe de «*La maîtrise foncière : clé du développement rural*». La terre, au-delà de l'attachement quelquefois passionnel qu'elle suscite, constitue un enjeu de développement économique et d'aménagement du territoire, enjeux que l'avis a su traduire.

Le groupe de l'UNAF souhaite faire deux observations : l'une sur l'habitat, l'autre sur la souveraineté alimentaire.

1- L'habitat. Nous constatons de plus en plus de candidats à la maison individuelle et de moins en moins de terrains disponibles. Avec le lancement de la proposition de M. Borloo concernant la maison à 100 000 euros, ce phénomène va aller en s'amplifiant, d'autant qu'en France 56 % des personnes habitant dans des maisons individuelles en sont propriétaires. Ainsi, pour le groupe de l'UNAF, il est indispensable de mieux utiliser ces rares terrains par des constructions plus denses, sans toutefois en négliger la qualité.

Il convient donc d'assouplir les règles d'urbanisme, afin de permettre cette densification immobilière. Il est nécessaire de lutter contre le « mitage » qui consomme des terres agricoles de façon anarchique et engendre des surcoûts pour les collectivités. Il faut laisser libre cours à l'imagination, à la créativité des architectes et urbanistes, et recréer un urbanisme de village, en favorisant la mixité sociale.

Une véritable maîtrise des sols implique d'optimiser les surfaces disponibles, les friches industrielles, tout en confortant l'importance des Plans locaux d'urbanisme. Cette dynamique de densification immobilière ne peut réussir que dans un esprit de concertation de proximité, et en particulier avec les associations familiales.

De plus, il convient d'ajouter aux questions du développement de l'habitat, de l'industrie, du secteur tertiaire et des infrastructures de communication et de transport, la vision du territoire basée sur le concept de « parc thématique » où tout est artificiel, impersonnel et étayé par des normes reposant sur la préservation de la biodiversité ou une conception du paysage tendant à identifier l'activité agricole au folklore. D'où l'importance que nous devons attacher à la maîtrise des terres agricoles, en particulier vis-à-vis de la souveraineté alimentaire, et c'est là notre seconde observation.

2 - La souveraineté alimentaire. Pour l'UNAF, le milieu rural doit rester un lieu de production comme l'a rappelé par ailleurs l'avis présenté par M. Hubert Bouchet. Sans cette réalité d'une agriculture orientée vers la production, il ne saurait y avoir de paysages agricoles (champs cultivés, prairies), ni d'agriculteurs et agricultrices. L'existence de cette production contribuant à la souveraineté alimentaire dans notre pays, implique de lui accorder la priorité sur des visions malthusiennes d'un monde rural réservé aux loisirs et à la détente, d'où la nécessité de se donner les moyens et les outils de la maîtrise et de la gestion du foncier.

Le zonage en constitue un premier moyen, même si la démarche du zonage n'est pas simple, du fait des conséquences induites. Pourtant, il ne peut y avoir maîtrise et gestion du foncier si seul le marché décide. C'est pourquoi, le groupe de l'UNAF approuve et souhaite le développement des Zones agricoles protégées. Elles permettraient d'apporter des garanties sur le long terme, et en particulier pour les jeunes agriculteurs qui s'installent. Ils créent ou reprennent une entreprise, ils fondent une famille, ils ont besoin de bénéficier d'une protection durable de leur espace agricole, afin que leur entreprise ne soit pas du jour au lendemain amputée d'un certain nombre d'hectares, par exemple en fonction d'une élection locale.

La fiscalité en constitue un deuxième moyen, et comme le souligne l'avis, si « *elle n'est pas un moyen de préserver les terres agricoles, elle peut néanmoins contribuer au financement d'une politique foncière* ». Pour le groupe de l'UNAF, il est important de mettre tout en œuvre afin d'éviter la spéculation foncière. Nous soutenons la proposition relative à la fiscalisation des plus-values

résultant des documents d'urbanisme. De même, les SAFER, dont nous approuvons l'élargissement de leur composition et de leurs compétences, ainsi que l'Etablissement public foncier, peuvent jouer un rôle régulateur, de façon à exclure les spéculations qui engendrent toujours un surcoût des investissements immobiliers, professionnels et d'habitation, ce qui rend impossible l'acquisition de terres pour « les gens du pays ».

Enfin, pour terminer, le groupe de l'UNAF souligne la nécessaire sensibilisation et responsabilité des acteurs, élus, professionnels, administrations, sans oublier les usagers dont les familles, pour une meilleure protection des terres agricoles, une préservation durable des espaces naturels stratégiques, et un développement rural harmonieux.

Le groupe de l'UNAF a voté favorablement l'avis.

### **Groupe de l'UNSA**

Soumise au développement du contexte international, l'agriculture est aussi modelée par ses relations de proximité. Ainsi, participe-t-elle à la préservation de l'environnement, au renouvellement des ressources naturelles : biodiversité, eau, air et sol. Les crises alimentaires rencontrées, les craintes et les mobilisations qu'elles ont soulevées rejoignent les préoccupations des consommateurs et invitent à une plus grande attention envers les conditions de production et de transformation des produits.

Cette situation nouvelle amène les agriculteurs à s'interroger. Jusqu'alors, l'agriculture était vue comme un secteur productif devant assurer l'autosuffisance alimentaire du pays et contribuer à ses exportations. Sera-t-elle partie prenante dans les évolutions prévisibles ou restera-t-elle à l'écart pour se concentrer dans des espaces réservés ?

Dans l'espace rural, l'agriculture n'est plus l'activité principale ou dominante. Une fraction croissante est le siège d'activités multiples liées à la présence des nouveaux résidents, au développement du tourisme, à l'implantation de nouvelles entreprises, à la création d'emplois générés par toutes ces activités. Tout cela se traduit par une pression sur le prix du foncier.

Pour sa part, l'UNSA partage la démarche volontariste d'aménagement du territoire qui s'accompagne de développement économique (industries agroalimentaires, entreprises coopératives, artisanales et commerciales ainsi que les professions libérales) et du maintien des services publics.

Sur un autre plan, la réforme de la Politique agricole commune (PAC) va conduire l'agriculture à poursuivre ses mutations. La PAC réformée confirme et prolonge les inégalités du passé pour la répartition des aides directes. Elle encourage l'agrandissement des exploitations aux dépens de l'installation des jeunes agriculteurs, de l'insertion des agriculteurs dans les dynamiques territoriales.

Le maintien de l'agriculture doit passer par une politique d'installation forte. La conversion via le regroupement des petites entreprises agricoles spécialisées, doit être favorisée.

Concernant la souveraineté alimentaire : l'UNSA estime qu'il y a encore, en France des marges de manœuvre, même si l'on devait réduire les rendements à l'hectare. Par contre, l'agriculture doit se tourner vers la production de biocarburants, afin de contribuer, en même temps, à préserver l'environnement et à réduire notre taux de dépendance énergétique.

L'UNSA approuve les propositions relatives à une politique foncière visant une gestion à long terme du « sol » et relevant d'une politique nationale mettant en cohérence les différents acteurs territoriaux.

Lorsqu'on parle de politique de gestion de l'eau, gestion des risques naturels et protection des ressources naturelles (biotopes, eau), tous les acteurs sont-ils prêts ? L'idée de proposer d'arrêter des règles nationales en vue d'établir ou de renforcer un volet « usage des sols » dans les différents SRADT rencontre l'adhésion de l'UNSA. De même, l'étude à mener sur la complémentarité entre les établissements publics fonciers et les SAFER pour assurer le rôle d'opérateur foncier des espaces naturels et ruraux.

En ce qui concerne la fiscalité, l'UNSA est favorable à l'instauration de mesures fiscales visant à pénaliser les terrains laissés à l'abandon par les propriétaires, ainsi qu'aux mesures proposées pour encourager la transmission des exploitations agricoles ; elle est réservée sur la fiscalité et la solidarité financière au profit des communes rurales, car ce n'est pas un moyen pour préserver les terres agricoles (c'est ce que dit l'avis).

Enfin, l'UNSA approuve l'insistance de l'avis sur les actions de sensibilisation des élus et des décideurs à mettre en place pour préserver les espaces agricoles.

L'UNSA a voté l'avis.

## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i> .....	199
<i>Ont voté pour</i> .....	164
<i>A voté contre</i> .....	1
<i>Se sont abstenus</i> .....	34

#### Le Conseil économique et social a adopté.

##### Ont voté pour : 164

*Groupe de l'agriculture* - MM. Bastian, Baucherel, de Benoist, Boisgontier, Boisson, Bros, Cartier, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Grosmaire, Guyau, Layre, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Szydowski, Thévenot, Vasseur.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

*Groupe des associations* – Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - Mme Azéma, MM. Bérail, Boulhier, Mme Collinet, M. Heyman, Mme Lasnier, M. Le Clézio, Mmes Paulet, Pichenot, M. Quintreau, Mme Tsao, M. Vérollet.

*Groupe de la CFE-CGC* – Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, M. Vivier.

*Groupe de la CGT* - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, M. Dellacherie, Mme Doneddu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Rozet, Mme Vagner.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Houp, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaïne.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Fosseppez, Fritsch, Gautier, Grave, Prugue, Segouin, Thibous, Verdier.

*Groupe des entreprises privées* – MM. Ghigonis, Lebrun, Salto, Didier Simond.

*Groupe des entreprises publiques* – MM. Ailleret, Brunel, Duport, Gadonneix.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* – Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

*Groupe de l'outre-mer* - MM. Kanimoa, Moustoifa, Omarjee, Osénat, Paoletti, Paul, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aurelli, Begag, Mmes Benatsou, Cuillé, Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Marcon, Masanet, Massoni, Obadia, Pasty, Slama, Steg, Sylla, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

*Groupe de l'UNAF* – Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

**A voté contre : 1**

*Groupe des personnalités qualifiées* - Mme Ceccaldi-Raynaud.

**Se sont abstenus : 34**

*Groupe de l'agriculture* - M. Lucas.

*Groupe des entreprises privées* – Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gautier-Sauvagnac, Gorse, Jamet, Kessler, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Roubaud, Schilansky, Pierre Simon, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

*Groupe des entreprises publiques* – MM. Blanchard-Dignac, Chertier, Mme Duthilleul, M. Graff.

*Groupe des personnalités qualifiées* - Mme Morin, MM. Nouvion, Roulleau.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.



# **RAPPORT**

**présenté au nom de la section  
de l'agriculture et de l'alimentation  
par M. Jean-Pierre Boisson, rapporteur**



Au cours de sa réunion du 22 septembre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confirmé sa décision du 27 janvier 2004 de confier à la section de l'agriculture et de l'alimentation la préparation d'un rapport et d'un avis sur « *La maîtrise foncière : clé du développement rural* ».

La section a désigné M. Jean-Pierre Boisson comme rapporteur.

\*  
\*       \*

Pour parfaire son information, la section a procédé à l'audition de :

- M. Antoine de Boismenu, directeur de la Fédération nationale des SAFER ;
- M. Jean-Claude Frecon, sénateur, président de la Commission des communes et territoires ruraux ;
- M. Frédéric Ianucci, sous-directeur à la direction de la législation fiscale du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, accompagné de M. Philippe Pascal, inspecteur principal des impôts ;
- M. Nicolas Jacquet, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, accompagné de M. Didier Kholler, chargé de mission ;
- M. Yves Jegouzo, professeur à l'université Paris I ;
- M. Gérard Moulinas, directeur de la Fédération des parcs naturels régionaux de France ;
- M. Philippe Perrier-Cornet, directeur de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique ;
- M. Vincent Renard, directeur de recherche au CNRS ;
- M. Michel Vampouille, vice-président du Conseil régional d'Ile-de-France, accompagné de M. Yves Fabre, directeur de l'agence des espaces verts de la région Ile-de-France ;
- M. Luc Vasselín, chef du bureau de l'économie, de l'aménagement et des politiques foncières au ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

\*  
\*       \*

La section et le rapporteur remercient ces personnalités pour leur contribution ainsi que celles rencontrées, dont la liste est donnée en annexe.

Le rapporteur adresse également ses remerciements à M. Robert Levesque, ingénieur agronome, directeur de Terres d'Europe, société de conseil pour l'aménagement foncier rural, pour sa précieuse collaboration.



## INTRODUCTION

Le foncier est un bien rare, non reproductible, qui assume des fonctions fondamentales pour les sociétés. Depuis la plus haute Antiquité, des références peuvent en être trouvées. L’Egypte ancienne avait déjà, pour le développement de la société, recours à un pouvoir régulateur pour créer les conditions essentielles à la survie de l’agriculture dans la vallée du Nil.

En France, la Déclaration des droits de l’Homme de 1789, à laquelle se réfère toujours la Constitution de la Vème République, consacre le droit de propriété inviolable et sacrée, dont nul ne peut être privé, si ce n’est lorsque la nécessité publique, légalement constatée l’exige et sous la condition d’une juste et préalable indemnisation.

La question foncière dans les espaces naturels et ruraux apparaît de plus en plus comme un enjeu majeur. Le foncier est le support de l’activité agricole et forestière et des autres activités économiques. Il est également la « matière première de l’aménagement » pour les urbanistes. Il convient, d’ores et déjà, d’observer que 55 000 ha de terres agricoles sont artificialisées chaque année. Ce simple constat explique les conflits entre ces divers usages, qui iront en se multipliant.

Si la régulation entre les différents usages du sol devait se faire par l’ajustement entre l’offre et la demande, les terres agricoles et forestières disparaîtraient à un rythme accéléré. Mais, force est de constater que dans le domaine foncier, les sociétés se sont organisées, depuis toujours, pour assurer, plus ou moins selon les époques et les lieux et selon des méthodes diverses, la maîtrise des sols. Des règles ont été définies, car aucune société n’a jamais confié au seul marché le soin d’opérer une allocation optimale de la ressource que constitue le foncier.

Dans une perspective de développement durable et de maintien de notre indépendance et de notre sécurité alimentaires, la question de la maîtrise de l’usage des sols revêt, aujourd’hui, une acuité particulière pour l’ensemble de la société. Compte tenu des attentes de nos concitoyens en matière d’environnement, de biodiversité, de loisirs, de développement urbain et d’aménagement du territoire et de celles de l’agriculture qui supposent le respect de la diversité des potentiels agronomiques des territoires, le Conseil économique et social examine sur quelles bases et selon quelles modalités bâtir une nouvelle politique foncière, lisible pour le citoyen, sans ajouter à une multiplicité d’outils juridiques qui conduit à leur non-application ou à une instabilité des situations définies.

## I - L'URBANISATION DES CAMPAGNES

Les campagnes françaises ont été considérées pendant longtemps comme un espace de production agricole ; elles deviennent de plus en plus un lieu de vie pour des populations qui ne vivent plus d'activité agricole et un espace pour l'extension des villes.

### 1. L'urbanisation récente des campagnes

A la sortie de la seconde guerre mondiale, la France reste très rurale. En 1954, la population rurale représente, selon l'INSEE, 42,7 % de la population totale. Selon les mêmes critères de définition, elle n'en représente déjà plus que 36,8 % en 1962 et 24,5 % en 1999. Il convient toutefois d'apprécier ces chiffres avec précaution, car les limites entre territoire urbain et territoire rural sont redéfinies à l'occasion de chaque recensement de population. Comme le soulignait Philippe Perrier-Cornet, directeur de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique, lors de son audition par la section de l'agriculture et de l'alimentation, il est aujourd'hui très difficile de caractériser l'espace rural qui peut être défini en termes de densité, de paysage ou, au contraire, par une approche fonctionnelle. Aujourd'hui, le rural est essentiellement appréhendé dans l'intensité de son rapport à la ville.

Cependant, l'on peut noter que la tendance à l'étalement urbain se poursuit depuis les années soixante. Selon le découpage géographique de 1999, la population rurale a gagné près de deux millions d'habitants en vingt-quatre ans.

Pendant longtemps, l'agriculteur a fait le rural ; ce n'est plus le cas aujourd'hui et, comme le souligne ce même auteur<sup>2</sup>, « le rural est un enfant de l'aménagement du territoire », apparu dans les années cinquante, à un moment où presque la moitié de la population française vivait dans les campagnes. Actuellement, 84 % du territoire restent occupés par l'agriculture et la forêt, ce qui ne signifie pas qu'il y ait une césure nette entre l'urbain et le rural. Il y a, en effet, de plus en plus une interpénétration villes-campagnes et une homogénéisation des modes de vie, devenus plus urbains.

L'espace rural constitue le support de la production agricole et d'autres activités économiques, l'agriculture ne représentant guère plus que 10 % de la population active rurale. Il est, de plus en plus, un cadre de résidence et de vie, l'usage du sol correspondant à ces usages représente toutefois à peine 5 % du territoire rural national.

Dans les couronnes périurbaines, la partie artificialisée du sol est de l'ordre de 10 à 15 %. Le développement résidentiel du rural, en France, est un fait majeur depuis les années soixante-dix. En termes de population, l'on est passé d'une situation d'exode rural dominant à une situation d'exode urbain dominant. Depuis dix ans, globalement, sur l'ensemble des espaces ruraux, les soldes migratoires sont devenus positifs sur les deux tiers des communes rurales.

---

<sup>2</sup> « *Repenser les campagnes* » - Ouvrage dirigé par Philippe Perrier-Cornet, directeur scientifique du groupe de prospective Datar « espaces naturels et ruraux et sociétés urbanisées » - Bibliothèque des territoires, 2002 - Editions de l'Aube.

De plus en plus de personnes résident en milieu rural et vont travailler dans les villes et pôles urbains environnant. Ce qui a conduit l'INSEE à distinguer, dans le territoire national considéré initialement comme rural, des espaces périurbains, du rural sous faible influence urbaine, des espaces à dominante rurale.

L'INSEE a défini, en 2002, un zonage en aire urbaine et aire d'emploi de l'espace rural. Ce zonage distingue :

- l'espace à dominante urbaine composé des aires urbaines et des communes multipolarisées. Les aires urbaines regroupent les pôles urbains (au nombre de 354), qui comptent 5 000 emplois ou plus et les communes périurbaines, communes où 40 % ou plus des actifs travaillent hors de la commune de résidence mais dans l'aire urbaine (il y a 10 808 communes périurbaines). Les communes multipolarisées regroupent les communes dont 40 % ou plus des actifs résidant travaillent dans plusieurs aires urbaines ;
- l'espace à dominante rurale, composé des aires d'emploi de l'espace rural qui comprend des pôles d'emplois comptant 500 emplois ou plus, mais n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (525 pôles d'emplois existent, représentant 973 communes). Par ailleurs, il y a 832 communes dans les couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural.

Les autres communes de l'espace à dominante rurale sont au nombre de 16 730.

Comme le note la DATAR<sup>3</sup>, la fonction résidentielle des campagnes connaît un développement spectaculaire.

Entre 1990 et 1999, la population résidant dans le périurbain est passée de 8,8 à 12,25 millions d'habitants en raison, essentiellement, d'une extension de la zone urbaine à près de 5 000 communes, antérieurement classées comme communes rurales. Cette périurbanisation a commencé dans les années soixante ; elle a été favorisée par une progression de l'accession à la propriété des urbains (la part des ménages propriétaires de leur logement est passée de 33 % en 1954 à 56 % aujourd'hui) et au développement de la maison individuelle.

Entre 1962 et 1999, la population des zones considérées comme périurbaines s'est accrue de 70 %, ce qui ne signifie pas que les campagnes se dépeuplent. Depuis 1990, et pour la première fois depuis un siècle, comme le souligne la DATAR, la population s'accroît dans la majorité des communes rurales, cela essentiellement par l'arrivée de nouveaux résidents. Le solde migratoire de l'espace à dominante rurale est positif ; il atteint plus de 410 000 habitants alors que, pour la même période, le solde naturel est négatif, le nombre de décès étant supérieur de 163 000 au nombre de naissances.

---

<sup>3</sup> Etude prospective de la Datar « Quelle France rurale pour 2020 ? » - La Documentation Française, septembre 2003.

L'excédent d'arrivées sur les départs concerne plus de 60 % des communes à dominante rurale et même le rural « isolé » enregistre un solde positif.

Il existe encore, cependant, des campagnes où les départs prédominent. C'est le cas de 605 bassins de vie<sup>4</sup>, qui ont perdu de la population entre 1990 et 1999 en raison d'un solde migratoire négatif ou à l'effet cumulé d'un solde migratoire et d'un solde naturel négatifs. Ces bassins de vie représentent 4,4 millions d'habitants, l'excédent des départs sur les arrivées y aura été de 150 000 entre 1990 et 1999. Ils sont situés dans le Centre, le Massif Central, la Bretagne centrale.

L'opposition urbain/rural de l'INSEE repose sur l'analyse de l'évolution de la population et des trajets domicile-travail. Elle n'a aucun rapport avec l'usage des sols et la place de l'agriculture dans les territoires. L'agriculture utilise 1,6 millions d'hectares en zone urbaine, 10,3 millions d'hectares en zone périurbaine et 16,7 millions en zone rurale. La maîtrise foncière ne se pose pas selon la dichotomie aires urbaines aires rurales, mais selon les usages urbains /naturels au sein de chaque territoire.

### *1.1. Les causes de l'extension urbaine ...*

Ces causes sont diverses. Il convient de noter, d'abord, la croissance démographique, la population totale française est en effet passée de 40 millions, après la guerre, à 58,5 millions au recensement de 1998, à 60,2 millions (62 millions avec les départements d'Outre-Mer) au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Il a bien fallu loger ces 20 millions de personnes supplémentaires.

Le coût du foncier en ville a conduit une partie de la population, notamment les jeunes ménages avec enfant, à s'installer à la campagne pour des raisons économiques, sociales, psychologiques, tout en continuant à aller travailler en ville, ou dans les pôles urbains. Les raisons économiques ne sont pas les seules à avoir poussé à ce choix.

Selon l'enquête du Crédoc sur les Français et l'espace rural, réalisée en décembre 2000, l'espace rural est perçu de façon très positive, il séduit par la qualité de l'environnement et du cadre de vie offerts.

Il apparaît que c'est à la fois l'éloignement d'un grand centre urbain et le moindre peuplement d'une commune qui « font » l'espace rural.

L'attachement des Français à l'habitat individuel est important. Dans son Livre blanc<sup>5</sup> sur « *La fin des paysages ?* », la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et rural (FNSAFER) notait que 79 % des Français considèrent la maison individuelle comme l'habitat idéal. L'habitat individuel, avec 540 000 ha<sup>6</sup>, occupe 57 % des sols bâtis, devançant les constructions à usage agricole (144 000 ha), celles à usage industriel (71 000 ha). Il concentre par ailleurs 62 % des espaces verts avec 960 000 ha.

<sup>4</sup> Le bassin de vie est, selon l'INSEE, le plus petit territoire sur lequel ses habitants ont accès aux principaux services et à l'emploi. 1 745 bassins de vie à dominante rurale sont répertoriés.

<sup>5</sup> « *La fin des paysages ?* » - Livre blanc pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux - FNSAFER, octobre 2004.

<sup>6</sup> Agreste Graph Agri « *L'agriculture, la forêt et les industries agroalimentaires* » - 2004.



C'est le développement des infrastructures et des moyens de transport et la diffusion de la voiture qui ont permis cette extension urbaine, dont le mouvement se diffuse. Aujourd'hui, 30 % des ménages ont deux voitures, voire plus.

L'étalement de la population entraîne une certaine redistribution des emplois sur la périphérie, emplois de services, mais pas exclusivement, favorisé par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Aujourd'hui, le phénomène important dans la période 1975-1995 continue, mais à un rythme moins fort. On assiste, parallèlement, à des mobilités de personnes à la retraite ou proches de la retraite, pour lesquelles ne se pose pas de rapport à la ville, lieu d'emploi.

S'y ajoute le phénomène de la venue des Européens du nord dans certaines campagnes françaises, attirés par le soleil, l'espace (la densité de population est de 478 habitants au km<sup>2</sup> aux Pays-Bas, de 335 habitants en Belgique, de 244 au Royaume-Uni pour une densité française de 110 habitants), de beaux paysages, des maisons de campagne de caractère, des prix beaucoup plus bas que dans leur pays d'origine. Certains arrivent pour la retraite, d'autres pour une installation liée à l'agrément, pour passer des vacances. Dans certaines régions ou départements, comme le Périgord, le Tarn, le Tarn-et-Garonne, l'Ariège, le Vaucluse, la part de population de nationalité anglaise est supérieure à 10 %.

L'arrivée des compagnies aériennes à bas prix (low cost) a renforcé ce mouvement. Des Anglais peuvent ainsi acheter une maison de campagne, à deux heures de Londres, à un prix sans commune mesure avec les prix britanniques. Les régions les plus recherchées sont celles qui offrent un environnement agréable et calme.

Par ailleurs, la France est un pays où les résidences secondaires sont nombreuses. 9 % des ménages en possèdent une (10,6 en 1990). Parmi les possesseurs, 23 % résident en Ile-de-France. Si peu d'habitants de la ville de Paris sont propriétaires de leur résidence principale, 17,1 % possèdent une résidence secondaire. Un certain nombre de ces résidences secondaires sont le fait d'héritages familiaux.

Le nombre de résidences secondaires (près de 3 millions) a augmenté d'environ 100 000 depuis 1990. Les départements où la part des résidences secondaires dans le parc immobilier est la plus élevée sont les Hautes-Alpes (plus de 45 %), la Savoie (38 %), la Corse du sud, les Alpes de Haute-Provence et la Lozère.

La part de ces résidences diminue dans les zones où l'urbanisation s'est étendue.

Nombre de bâtiments agricoles sont achetés pour être restaurés et transformés en résidences principales ou secondaires. La SCAFR<sup>7</sup> observe que, depuis 1993, ce marché est particulièrement actif avec une progression de plus de 50 % des achats et un doublement de la valeur moyenne qui s'établit actuellement à 144 000 euros. La part des acquéreurs d'origine étrangère est de près de 14 %.

---

<sup>7</sup> SCAFR : société de conseil pour l'aménagement foncier.

*1.2. ... qui ont des conséquences parfois négatives*

Ces phénomènes présentent un certain nombre de conséquences négatives. Des trajets de plus en plus longs entre domicile et lieu de travail engendrent de la fatigue pour ceux qui y sont contraints. Le trajet moyen pour les ménages domiciliés dans le périurbain est de 17 km, en légère augmentation depuis 1990. Plus qu'en distance, ce trajet doit s'apprécier en temps, en raison des embouteillages et des difficultés de circulation aux heures de pointe.

Ce modèle de vie, avec la campagne comme « cadre de vie » est, comme l'a souligné Philippe Perrier-Cornet, un modèle de vie contesté et contestable, car c'est un modèle coûteux en énergie, qui repose sur le développement du transport automobile individuel et sur le développement d'infrastructures de transport et autres infrastructures. Les émissions de gaz à effet de serre seraient, pour les ruraux périurbains, de l'ordre de trois fois supérieures à celles de ménages habitant et travaillant dans une grande ville.

Il entraîne, pour les collectivités locales et leurs élus, des exigences de création de services publics : crèches, écoles, terrains de sport, maisons de retraite et d'équipements commerciaux et sociaux. Ces services publics requièrent des moyens financiers dont ne disposent pas ces collectivités rurales.

Ce n'est pas l'urbain qui se déplace, c'est l'homme qui, en se déplaçant, crée l'urbain.

Les espaces à dominante urbaine, mais qui sont loin d'être exclusivement urbains, s'étendent aujourd'hui sur 41 % du territoire métropolitain français. Ces espaces offrent des pôles d'emploi aux habitants qui vivent à la campagne.

La moitié des espaces ruraux sont aujourd'hui sous forte influence urbaine. L'étalement périurbain consomme le foncier environnant, « la ville dévore l'espace et les terres qui l'entourent », comme le note Antoine de Boismenu, directeur de la Fédération nationale des SAFER. Cela se traduit par une forte pression sur les prix du foncier. Le prix du terrain, qui représentait, il y a trois ans, 30 % du budget global de la construction d'une maison, peut en représenter aujourd'hui 50 %. Il en résulte une diffusion spatiale en tache d'huile de l'urbanisation, ceux qui ont le moins de revenus étant amenés à s'éloigner de plus en plus du centre des villes pour arriver à se loger.

Selon l'Institut français de l'environnement (IFEN), « à croissance égale, la France consomme deux fois plus de foncier que l'Allemagne ». Un constat similaire est fait en ce qui concerne l'extension envisagée des aéroports parisiens par rapport à leurs homologues de Londres et de Francfort, compte tenu de leur trafic.

\*  
\*            \*

Le logement, les infrastructures, les réseaux divers, les entreprises industrielles et les services ont besoin d'espace. Une gestion prospective raisonnée de l'espace est nécessaire afin d'éviter une multiplication des conflits entre l'agriculture et les autres activités rurales, afin d'éviter également un mitage des espaces naturels et la disparition, à très court terme, d'une agriculture périurbaine interstitielle. Cela doit conduire à une coordination des politiques foncières entre les différents niveaux administratifs et à la mise en œuvre d'instruments juridiques protecteurs des espaces agricoles, dont la société aura besoin pour assurer son indépendance alimentaire soumise aux différents aléas climatiques et dépendante de la politique agricole européenne et des règles de l'OMC.

Quelle place souhaite-t-on accorder à l'agriculture ? Quel rôle les agriculteurs pourront-ils encore jouer ? Questions fondamentales, posées par le Conseil économique et social dans un précédent rapport<sup>8</sup>. Les scénarii ci-après, établis par la DATAR, doivent aider à y répondre.

## **2. Les différents scénarii à court terme de la DATAR**

Dans l'étude précitée, la DATAR a mis en évidence que le développement résidentiel du rural constitue un des faits marquants des campagnes françaises depuis les années 70. Ce développement a principalement reposé jusqu'à présent sur la périurbanisation, c'est-à-dire l'implantation urbaine de populations et d'activités vers les campagnes les plus proches qui va de pair avec le développement des migrations quotidiennes domicile-travail.

Le rural productif apparaît davantage marqué par le recul continu de l'agriculture. Depuis peu, on assiste à un mouvement de déconcentration industrielle vers le périurbain. La montée en puissance de la question de la nature dans l'ensemble de l'espace rural est incontestable : concernant des biens collectifs, elle repose d'abord sur des politiques publiques dont le développement est actif depuis une quinzaine d'années.

Ces dispositifs conduisent à une nouvelle manière de découper le rural autour d'objets naturels, dans un contexte d'internationalisation des politiques d'environnement. Les actions de conservation ou de protection ne sont plus confinées dans des zones particulières (réserves, lieux remarquables). Elles sont menées sur des territoires de plus en plus larges et concernent peu ou prou l'ensemble des espaces ruraux.

En raison de la diversité de leurs usages et de leurs fonctions, la physionomie future des campagnes françaises peut revêtir des aspects très contrastés. On trouvera ci-après l'analyse effectuée<sup>9</sup>, par Philippe Perrier-Cornet et Christophe Soulard des différents scénarii élaborés par le groupe prospective constitué à la DATAR.

---

<sup>8</sup> « *Place et rôle des agriculteurs et attentes de la société* » - rapporteur : M. Hubert Bouchet. JO Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 2003-16, juillet 2003.

<sup>9</sup> INRA – Sciences sociales – 1-2/03 décembre 2003.

a) Un premier scénario, qui s'inscrit dans le prolongement des tendances naturelles, avec une campagne résidentielle généralisée

*« C'est un scénario tendanciel dans lequel on prolonge les comportements d'acteurs et les facteurs qui ont conduit à la périurbanisation. La logique qui est montée en puissance au cours des trente dernières années est poussée au bout : le cadre de vie organise l'espace rural et se généralise à la presque totalité du territoire. En termes d'acteurs, ce premier scénario est celui des préférences individuelles, plus particulièrement celles des couches moyennes de la population qui, en France, portent la mobilité résidentielle, les préférences pour le mode de vie périurbain et le désir de vivre à la fois à la ville et à la campagne (dissociation entre lieu de travail et lieu de vie). Il est plus généralement celui du « désir de campagne » que différentes catégories d'urbains peuvent effectivement réaliser (installation à la campagne de retraités, bi-résidentialité hebdomadaire ou saisonnière, flux d'Européens vers les campagnes françaises...).*

*Une telle hypothèse d'évolution suppose un contexte sociétal dans lequel les options libérales et la satisfaction des préférences individuelles imprègnent les politiques économiques et une énergie bon marché. Les préoccupations environnementales dans la société ne remettent pas en cause la poursuite du « tout automobile », les classes moyennes porteuses de la mobilité continuent à en avoir les moyens. Les conséquences de ce scénario sur la physionomie des espaces ruraux sont contrastées. En premier lieu, les campagnes sont de plus en plus peuplées. L'espace périurbain devient très étendu. Les couronnes de périurbanisation, qui ont surtout concerné jusqu'alors les grandes agglomérations, se développent autour des villes moyennes. Le désir de campagne est également vif parmi les retraités, y compris ceux originaires des autres pays de l'Union européenne : la plupart des espaces ruraux méridionaux profitent de ces flux de migrations de retraite. Les espaces ruraux plus isolés, aux paysages variés, sont de plus en plus fréquentés de façon saisonnière. Toutefois, ce tourisme diffus demeure insuffisant pour assurer un repeuplement significatif de ces territoires.*

*En second lieu, l'agriculture connaît de profonds bouleversements. Dans un contexte d'affaiblissement de la PAC et d'afflux de populations nouvelles qui marginalisent encore plus en nombre les agriculteurs, ceux-ci ont l'opportunité ou sont conduits de plus en plus à développer des activités de service liées à leur exploitation : loisirs, tourisme, fermes pédagogiques, gardiennage et entretien de l'espace rural, vente directe... En même temps, les conflits de voisinage entre résidents et agriculteurs ou industriels s'y exacerbent, dans un contexte où les résidents ont localement de plus en plus de poids.*

*Plus globalement, la poursuite de ce scénario conduit à une transformation importante du paysage agricole français dans les vingt prochaines années : omniprésence de l'agriculture de services dans les zones les plus périurbanisées et résidentielles et dans les zones touristiques ; crise de l'agriculture intensive dans l'ouest et délocalisation de productions (par ex. les porcs) dans d'autres pays d'Europe ; effondrement éventuel des productions de viande.*

*Enfin, les investissements publics se focalisent sur le périurbain, en partie au détriment des grandes agglomérations et des politiques de la ville ».*

**b) Un deuxième scénario, qui mise sur un renforcement de la fonction résidentielle des villes et sur le développement d'une agriculture capitaliste, grâce à l'action de l'Europe et de l'Etat**

*« Ce scénario est à la fois en rupture et en mutation par rapport aux tendances actuelles. Le développement résidentiel du rural y est remis en cause ; la profession agricole maintient son emprise mais au prix d'une conversion environnementale dans le cadre d'une PAC recentrée. Les acteurs moteurs en sont les grandes agglomérations et leurs élus et, dans les campagnes, la profession agricole. Ce scénario est celui du maintien ou de la réaffirmation d'un rôle important des États, de l'Europe et des institutions centrales, avec des préoccupations environnementales fortes dans la société et dans la classe politique. Les élus des métropoles et des grandes agglomérations, organisées en communautés d'agglomérations puissantes mettent en oeuvre des politiques de la ville durables qui mobilisent prioritairement les fonds publics. Priorité est donnée à la réhabilitation et au traitement social des banlieues qui commencent par devenir des lieux plus sûrs ; à de nouvelles générations de transports en commun qui connectent l'ensemble du territoire des communautés d'agglomérations, à la lutte contre les pollutions et les nuisances urbaines liées à la voiture individuelle.*

*La ville s'étend mais en tant que ville et à proximité immédiate, en intégrant la frange des premières couronnes de périurbanisation. La périurbanisation plus lointaine et le tout automobile sont dissuadés, voire stigmatisés pour leur coût énergétique et social. La fonction résidentielle se recentre sur la ville. Dans les campagnes, une plus grande marge de manœuvre est redonnée aux activités productives. Dans un contexte de maintien d'une PAC forte et environnementale, l'agriculture et les industries agroalimentaires intègrent les exigences environnementales croissantes de la société. Plus que l'agriculture paysanne présentée auparavant comme une alternative au productivisme, c'est une agriculture de précision, capitaliste et modernisée, de haute technologie d'entreprises éco-certifiées qui met en oeuvre cette orientation.*

*La mobilisation des progrès des biotechnologies, les connaissances de plus en plus pointues que l'on a des besoins des plantes et des animaux conduisent à limiter puis à réduire l'usage des intrants classiques (engrais, herbicides et pesticides). L'opinion finit par accepter les OGM, dont les conditions d'élaboration sont encadrées et ont fait l'objet de larges débats. Dans ce scénario, le rural devient moins peuplé et le contraste entre ville et campagne va en croissant.*

*Les premières couronnes de périurbanisation, densifiées et desservies par les réseaux de transports urbains, se fondent dans la ville étendue. Leurs périphéries évoluent vers une fonction de poumons verts des grandes agglomérations, espaces naturels proches, de loisirs et de détente. Ainsi, ce qui a précédemment rapproché villes et campagnes - la fonction résidentielle et les*

*mobilités de population entre les deux - s'estompe. Les campagnes redeviennent plus agricoles en s'inscrivant activement dans les objectifs de préservation des ressources naturelles et de bonne santé des habitats naturels. Dans le même temps, la logique planificatrice et réglementaire de l'action publique va conduire à privilégier une segmentation fonctionnelle des espaces plutôt qu'une intégration territoriale des fonctions. Réglementation, normes, zonages... la déclinaison géographique du scénario s'accompagne plutôt d'une logique de spécialisation des espaces: espaces récréatifs et naturels, poumons verts des villes durables, territoires de l'agriculture, espaces forestiers, zones et parcs de concentration touristique, espaces et réserves naturels préservés de toute activité humaine, zones isolées éventuellement dédiées à des activités industrielles à risques... »*

c) Un troisième scénario, qui reprend les deux aspects structurants du précédent, mais qui se déroule dans un contexte libéral

*« Ce scénario est envisagé comme une variante du précédent, susceptible d'apparaître dans un second temps. Il en reprend deux aspects structurants : le pouvoir des grandes agglomérations et la ville durable, l'importance des enjeux environnementaux et les questions de nature dans les préoccupations des sociétés et des politiques. Mais il se déroule dans un contexte international libéral de retrait des États et de leur capacité d'intervention, d'extension des régulations marchandes à l'ensemble des domaines de la société. Cela conduit à terme à un démantèlement de la PAC et à la généralisation de marchés de la nature, que l'action publique stimule, son rôle étant plus recentré sur l'incitation des agents privés que sur l'organisation et la réglementation des marchés.*

*L'idée force est que l'espace rural sera de plus en plus mobilisé pour la maîtrise de la qualité de l'environnement, dans un contexte de problèmes et d'enjeux environnementaux forts et de retrait relatif de l'intervention publique, d'où la généralisation de marchés environnementaux. Les agriculteurs, fragilisés par la diminution de la protection par les prix et le gel des aides directes, ne seront pas les seuls opérateurs présents sur ces marchés. Des agences d'aménagement rural, impliquant des institutions intercommunales et des capitaux privés, vont se constituer, les agences de l'eau se réorganiser, des industriels mettre sur pied des banques de financement pour le boisement de terres agricoles ou autres puits de carbone dans le but de satisfaire la réduction de leurs droits d'émission de gaz à effet de serre. D'autres entreprises privées ou des services publics d'équipement, ainsi que certaines banques spécialisées, vont financer la restauration et l'entretien de milieux naturels en compensation des milieux atteints par des opérations d'aménagement.*

*D'une façon croissante, ce développement de services environnementaux ruraux va devenir une source d'investissement pour des détenteurs de capitaux en quête d'encouragements fiscaux ou d'image de marque " environnementalement correcte " ».*

d) Un quatrième scénario, fondé sur des campagnes industrielles et concurrentielles, avec un renforcement des pouvoirs régionaux

*« Ce dernier scénario est celui du rural des initiatives locales, des entrepreneurs et des territoires. En parallèle, c'est celui de la crise de l'agglomération et de la concentration.*

*Il repose sur trois composantes qui vont de pair entre elles : l'efficacité d'un modèle productif alternatif à celui des grandes firmes et des métropoles ; la montée en force des pouvoirs régionaux ou locaux et l'affaiblissement des institutions centrales, l'affirmation de valeurs identitaires (appartenance territoriale, entrepreneuriat) qui modifient les positions sociales des individus dans la société.*

*Le modèle productif alternatif est porté par des entreprises, principalement des PME et des entrepreneurs individuels, pour lesquelles l'appartenance à un même territoire est un élément important de leur compétitivité. Elles fonctionnent en réseaux et mobilisent localement des ressources spécifiques et des savoirs communs, tout en étant tournées vers les marchés mondiaux. Autour de pôles ruraux ou de petites villes, des territoires se construisent ainsi une identité économique collective, des spécialisations locales ou régionales apparaissent ou se renforcent.*

*L'affaiblissement du pouvoir central a pour corollaire l'engouement dans les régions pour les politiques de développement et d'aménagement décentralisées. Les pouvoirs locaux fonctionnent en appui et en synergie avec les économies locales dans le cadre de territoires-pays. Certains de ceux-ci sont de véritables laboratoires d'initiatives et d'innovations locales.*

*Cette configuration économique et politique va de pair avec les valeurs de l'entrepreneuriat, du travail à son compte, de l'attachement au métier et à l'entreprise. Les esprits innovants, les créateurs sont attirés par ces systèmes productifs locaux qui réussissent et où ils peuvent exprimer leurs potentialités mieux que dans les grandes organisations hiérarchiques.*

*A contrario, les couches moyennes salariées, relativement protégées dans les décennies précédentes, sont ébranlées : les grandes administrations centrales sont inévitablement remises en cause (démantèlement de l'Éducation nationale sur des bases régionales), présence croissante des entrepreneurs et organismes socioprofessionnels dans la formation. La garantie d'emploi des employés des grands groupes privés ou semi-publics est aussi remise en cause.*

*Dans les espaces ruraux et les petites villes, ce scénario est d'abord stimulant pour l'emploi. Il est attractif pour des travailleurs entrepreneurs et qualifiés.*

*Le rural se développe d'abord sur une base productive dans le cadre de territoires-pays, il perd en partie son image dominante d'espace résidentiel, cadre de vie pour des populations urbaines travaillant en ville et vivant à la campagne. Les mobilités de populations entre villes et campagnes sont de plus en plus des mobilités professionnelles : ceux qui vont habiter à la campagne y vont aussi pour y travailler (ou à proximité dans les petites et moyennes villes*

*qui animent ces territoires). On passe d'une problématique « villes-campagnes » à une problématique « vivre et travailler au pays ».*

*Revers de la médaille, ce scénario est sans doute celui qui est le plus porteur d'inégalités entre les territoires ruraux. Il y a des régions qui gagnent mais d'autres qui perdent, avec des possibilités redistributives, de rééquilibrage très limitées. La recherche d'avantages concurrentiels dans le cadre d'une organisation économique fortement territorialisée conduit inévitablement à des disparités de développement entre territoires. Dans la recherche d'avantages comparatifs localisés, toutes les régions ne sont pas sur un pied d'égalité. La faiblesse des institutions centrales limite les possibilités de transferts et de rééquilibrages pour corriger les inégalités régionales de développement ».*

L'étude de la DATAR relève que les campagnes françaises sont diverses mais les bases de cette diversité sont en train de changer. Les différentes formes d'agriculture qui servaient à en définir les grands ensembles s'avèrent moins déterminantes.

S'il n'est plus au premier rang, le secteur agricole reste puissant et constitue un atout pour les espaces ruraux. Or son évolution, bien qu'encadrée à moyen terme par la nouvelle politique agricole commune, peut comporter également des ruptures. Certaines crises récentes (crises sanitaires comme celle liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine, ou crises climatiques) ont montré, s'il le fallait, les incidences et les stigmates durables qu'elles pouvaient avoir sur les territoires et sur l'activité agricole.

L'action publique s'inscrit, elle aussi, dans un paysage renouvelé. Depuis plusieurs décennies, la place de l'État n'est plus exclusive, puisque de nombreux acteurs interviennent. La décentralisation invite l'État à aller à l'essentiel et à être plus ciblé dans son action.

Les frontières n'existent plus, ni pour les hommes, ni pour les activités ni pour les idées. Les fonctions productives, récréatives et résidentielles peuvent être largement affectées par les décisions d'agents extérieurs à la France. Ainsi, la politique régionale initiée par l'Union européenne, et que traduit les orientations du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), oriente les politiques nationales pour les territoires ruraux. Une nouvelle politique de développement rural durable suppose ainsi une forte volonté, reposant en partie sur le soutien fort de l'État pour les espaces ruraux les plus défavorisés en termes d'habitat, d'accessibilité, de développement économique et de services aux populations. Elle repose également sur l'action concertée des collectivités locales, dans l'esprit des lois de décentralisation, pour accompagner ces nouveaux enjeux et permettre à l'espace rural de faire jouer à plein ses atouts.

Pour la DATAR, le monde rural demeure une des chances de la France dans l'Europe à l'horizon de 2020.



## II - L'EVOLUTION DES SURFACES URBAINES, AGRICOLES, FORESTIERES ET DES AUTRES ESPACES NATURELS

On entend par espaces naturels les sols les moins transformés à savoir : les sols agricoles, les forêts, les friches et assimilés, c'est-à-dire les sols supportant des espèces végétales et les sols à roche mère affleurantes, par opposition aux surfaces artificialisées (sols urbains, routes, parkings...).

Dans ce rapport, l'espace naturel correspond à l'ensemble des espaces terrestres hors les espaces urbanisés dont l'usage est difficilement réversible. Cette définition ne correspond pas à celle des documents d'urbanisme qui, depuis la loi SRU, distingue des espaces agricoles et des espaces naturels. Les espaces urbanisés comprennent les surfaces bâties, artificialisées (imperméabilisées, asphaltées, bétonnées), et aussi les jardins et les pelouses d'agrément qui pour la plupart sont associés à du bâti, et constituent des espaces morcelés qui ne pourront structurellement pas revenir à un usage productif agricole ou forestier. Dans cette définition, les espaces agricoles restent des espaces naturels. L'usage de ces espaces est facilement réversible. Ces espaces agricoles ne sont pas, contrairement à ce que certains pourraient penser, de simples supports de cultures végétales, mais des sols vivants, présentant des qualités agronomiques diverses, qui se sont formés au cours des millénaires. La perte de la richesse biologique de certains sols agricoles n'est pas une raison pour se désintéresser de l'importance de la préservation des surfaces naturelles, bien au contraire.

Les dénominations des zones des nouveaux documents d'urbanisme pourraient faire croire que les zones agricoles ne sont pas des zones naturelles. C'est vite oublier que l'agriculture utilise les qualités naturelles des sols pour développer des cultures végétales, premiers capteurs d'énergie solaire.

### 1. La répartition mondiale des surfaces naturelles

*Cf. tableau (annexe 2).*

Dans le monde, les terres arables et les cultures permanentes couvrent 1,5 milliard d'hectares, soit 11,4 % des terres émergées. Les surfaces de pâturage s'élèvent à 3,5 milliards d'hectares quand les surfaces forestières atteignent 4,2 milliards d'hectares. Ainsi les terres arables constituent 30 % des terres agricoles mondiales.

Si l'on considère que les terres arables<sup>10</sup> sont généralement les terres au plus fort potentiel agronomique, il est intéressant de voir les disponibilités de surface arable par individu. L'humanité utilise 24 ares de terres arables par individu. La Chine dispose de 12 ares par habitant, l'Inde de moins de 16 ares, alors que les surfaces de pâturage sont négligeables. En Afrique, les terres arables représentent 24 ares par habitant. Les Etats-Unis cultivent 60 ares par habitant, le Canada 140, et l'Australie 253. En France, les terres arables s'élèvent à 32 ares par habitant.

Ces références ne suffisent pas à apprécier les potentiels agricoles des pays ni leurs évolutions. Elles font néanmoins apparaître des situations très disparates.

<sup>10</sup> La définition usuelle d'une terre arable est qu'elle est labourée.

## 2. L'évolution des surfaces urbaines, agricoles et forestières

### 2.1. L'évolution nationale

Le territoire métropolitain s'étend sur 54,9 millions d'hectares.

En 2003, les surfaces urbanisées s'élevaient à 4,5 millions d'hectares soit 8,2 % du territoire. En 1992, onze ans plus tôt, ce chiffre était de 3,8 millions d'hectares pour 6,9 % du territoire.

Sur la période 1992-2003, les surfaces vouées à l'habitat ont augmenté de 35 100 hectares par an, à raison de 33 700 hectares en faveur de l'habitat individuel et de 1 400 pour l'habitat collectif, donc dans un rapport de 1 à 24. Les surfaces consacrées à l'habitat individuel ont cru de 24 % et celles relatives à l'habitat collectif de 16 %, pendant que la population augmentait de 4,4 %.

Les réseaux ont occupé 10 000 hectares supplémentaires chaque année dont 8 000 pour le seul réseau routier et autoroutier.

L'industrie, l'énergie, le commerce et l'artisanat ont agrandi leur assise foncière de 7 000 hectares par an.

Chaque année, l'administration, l'armée, l'enseignement, la recherche, le social, la culture, ont utilisé 2 900 hectares de plus pendant que les espaces réservés aux sports et aux loisirs de plein air augmentaient de 3 600 hectares.

L'habitat individuel et les réseaux routiers se révèlent être les principaux consommateurs d'espaces en même temps qu'ils sont associés à une société consommatrice d'énergie.

En seulement onze ans, les surfaces urbanisées ont crû de 16 % pendant que la population augmentait de 4,4 %.

Les friches, les landes couvrent 2,2 millions d'hectares. Les autres surfaces naturelles (eaux, rochers, dunes...), non productives, atteignent 1,8 million d'hectares. L'ensemble de ces surfaces représente 7,3 % du territoire.

La forêt, avec les diverses formes boisées, occupe 16,9 millions d'hectares, soit 31 % de l'espace. Selon Jean-Claude Lefeuvre, professeur au Museum d'histoire naturelle, la forêt occupait 80 % du territoire français à l'époque romaine, mais seulement 15 % en 1789 (soit 8 000 000 ha).

La surface agricole utile (SAU) quant à elle, s'élève à 29,2 millions d'hectares. Elle constitue 53 % de la surface totale (*voir carte ci-après sur les parts de surface agricole*).

La répartition nationale ne reflète bien sûr pas la diversité des situations départementales.

Si, en moyenne, l'agriculture occupe 53 % des surfaces du territoire, elle utilise plus de deux tiers du territoire dans les départements allant de la Charente-Maritime au Nord. A l'opposé, les départements du sud-est consacrent moins de 41 % de leur territoire à l'agriculture. Dans le Var, la part du territoire consacrée à l'agriculture ne s'élève qu'à 10,9 %. Les départements de montagne (Alpes, Pyrénées, Jura, Vosges), de la côte méditerranéenne, de la vallée du Rhône, avec les départements du massif forestier des Landes, consacrent moins de 41 % de

leur territoire à l'agriculture. Ce taux passe en dessous du quart des surfaces pour les Alpes du sud et le Var (10,9 % pour ce dernier département).

La carte des surfaces occupées par la forêt mais aussi par des surfaces naturelles non productives (voir ci-après) est sensiblement la carte inverse à celle de l'occupation par l'agriculture.

La carte des surfaces urbanisées par département fait ressortir les grands pôles urbains (voir cartes sur la part des surfaces urbaines dans chaque département et sur l'évolution de ces surfaces entre 1993 et 2003) : le Nord-Pas-de-Calais, la vallée de la Seine et l'Ile-de-France, l'Alsace, la région lyonnaise avec l'Isère, Marseille, Montpellier, Toulouse, et toute une série de départements atlantiques de la Gironde au Finistère, avec des pôles urbains comme Bordeaux, Nantes, Rennes, et le littoral. Hors l'Ile-de-France, le Nord (17,7 %), le Rhône (17,2 %), les Bouches-du-Rhône (14,8 %), la Loire-Atlantique (13,6 %), le Finistère (13,3 %), et la Haute-Garonne (12,9 %) apparaissent comme les départements les plus urbanisés. L'est de la France apparaît moins urbain, de la Meuse à la Creuse, avec des départements alpins (des Hautes-Alpes à la Savoie), le sud du Massif Central, l'Aude, les Hautes-Pyrénées, l'Ariège et les Landes.

La carte d'évolution des surfaces urbanisées entre 1993 et 2003 indique une certaine diffusion de l'urbanisation dans des départements « ruraux » : de l'Indre-et-Loire au Lot avec la Dordogne, l'Aveyron, dans les départements méditerranéens ou proches (Pyrénées-orientales, Aude, Tarn, Ardèche, Drôme), des départements entre Lyon et Paris (Saône-et-Loire, Nièvre), et des départements de l'est (Vosges, Meuse, Ardennes, Doubs).

Ces différents chiffres montrent que globalement, il y a des possibilités d'extension de la ville et des infrastructures qui lui sont liées. Le doublement de la surface urbaine actuelle, par exemple, demanderait 4,5 millions d'hectares. La problématique est de savoir sur quelles surfaces orienter l'extension urbaine pour préserver le meilleur potentiel agricole et forestier, tout en sauvegardant la biodiversité, et aboutir à un urbanisme qui réponde, au mieux, aux aspirations des populations.

Dans les années quatre-vingt-dix, comme le note Philippe Perrier-Cornet, l'équivalent d'un département français de taille moyenne a été soustrait à l'agriculture, à la forêt et aux espaces naturels. Sur la période 1992-2003, d'après les données de Teruti<sup>11</sup> (ministère de l'agriculture, cf. tableaux en annexes 4 et 5), la surface agricole utile a diminué de 76 000 hectares par an. Elle a diminué d'abord directement au profit des sols artificialisés à raison de 42 500 hectares par an. Elle a également diminué au profit de la forêt et des friches (à hauteur de 16 700 hectares pour la forêt et de 16 400 hectares pour les friches). Les surfaces perdues par l'agriculture au profit des friches peuvent, pour une grande partie, alimenter l'urbanisation, notamment en milieu périurbain. Chaque année, 8 500 hectares de friches et 5 700 de bois sont urbanisés. Dans une première approximation, compte tenu des phases de transition, on peut considérer que 50 000 à 55 000 hectares de surfaces agricoles sont urbanisés chaque année. A ce rythme, qui s'est accéléré depuis les années 1970, les surfaces agricoles

<sup>11</sup> TERUTI : enquête sur l'utilisation du territoire du ministère de l'Agriculture.

seraient « consommées » en cinq à six siècles. C'est un rythme rapide, trop rapide, incompatible dans le cadre d'un développement durable. Il conviendrait de mieux comprendre les raisons de l'extension urbaine pour apprécier les besoins futurs. Mais, d'ores et déjà, les besoins en espace urbain paraissent très extensibles. Ainsi, par exemple, si, d'aventure, une politique, bien entendue absurde, de logements résidentiels à la campagne se développait pour offrir un hectare ou un demi-hectare aux 120 millions de ménages français et nord européens, la surface agricole française, de 30 millions d'hectares, n'y suffirait pas. Gérer la densité urbaine de l'Europe est un enjeu majeur. Les Etats-Unis l'avaient envisagé largement dès 1960. Ils ont accepté d'autant plus facilement la mise en place de la politique agricole commune de l'époque, qu'ils pensaient que la forte densité de population de l'Europe empêcherait un développement de l'agriculture européenne.

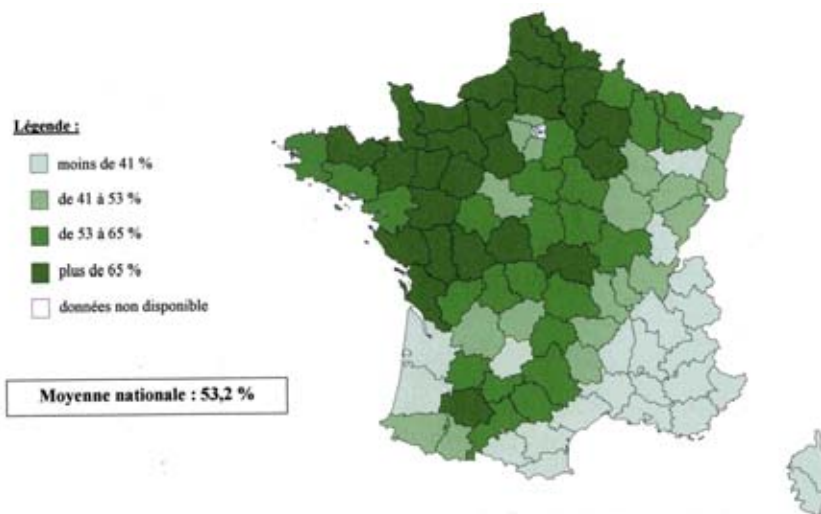
Les surfaces agricoles diminuent, d'une part, à cause de l'extension de la ville et d'autre part à cause du manque de rentabilité de l'agriculture sur les terres les moins fertiles et souvent les plus difficilement mécanisables. De nombreuses villes se sont implantées sur des zones fertiles, en plaines alluviales, à la confluence de voies navigables, aux embouchures de fleuves. L'extension urbaine s'est faite en continuité sur les terres planes les plus faciles à bâtir ; les infrastructures de communications ont souvent été réalisées en fonds de vallée. L'extension urbaine se fait préférentiellement sur les terres agricoles les plus fertiles consommant un potentiel de production qui s'est formé sur des millénaires. Par contre, la croissance de la forêt s'effectue principalement par accrues naturelles sur les moins bonnes terres agricoles. Ce sont d'abord des friches forestières qui se développent.

Soulignons également que l'urbanisation se réalise d'une façon diffuse sur le territoire. Les réseaux (routes, lignes de chemins de fer, canalisations de distribution d'eau, de gaz...) ne cessent de compartimenter les espaces naturels. Le résidentiel diffus contribue souvent à déstructurer les espaces agricoles et de ce fait fragilise l'agriculture et accélère sa disparition.

On constate que la moitié des sols urbanisés était de très bonnes terres agricoles.

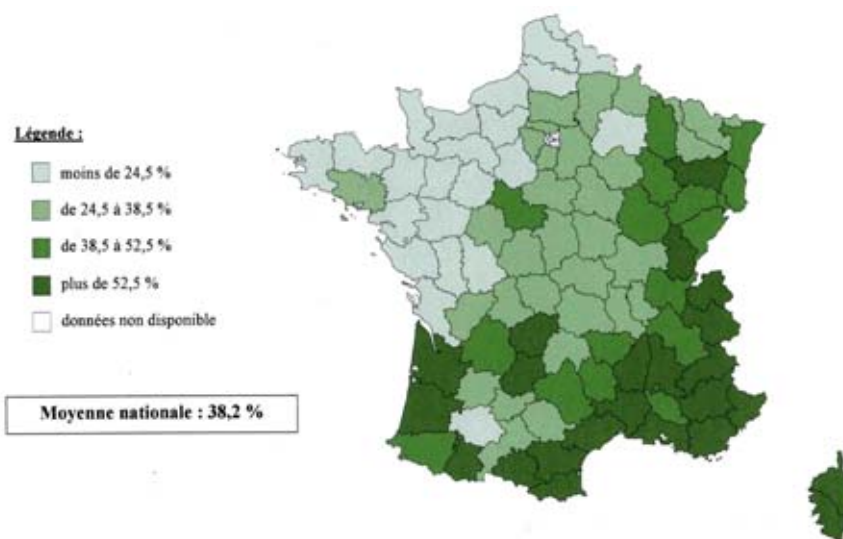
L'approche nationale doit être complétée par des approches régionales pour illustrer les grandes tendances à l'œuvre.

Carte 1 : La part de la surface agricole dans la surface totale du département en 2003



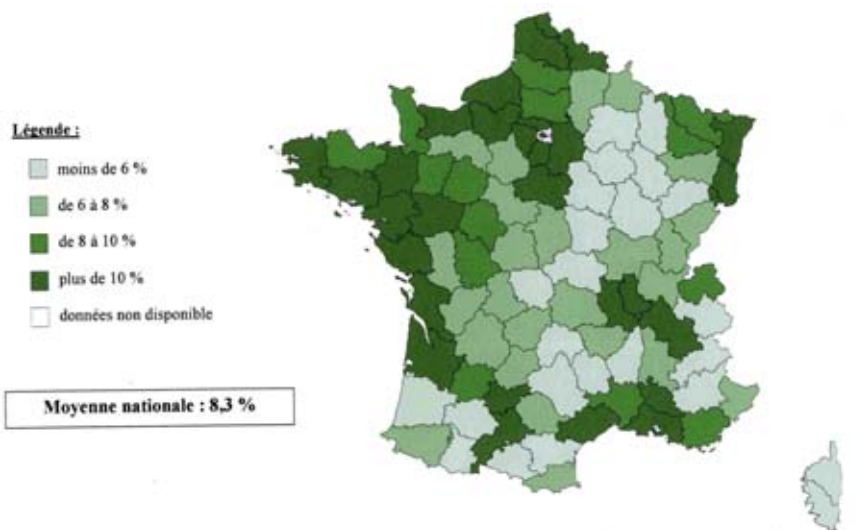
Source : Terres d'Europe – SCAFR d'après TERUTI

Carte 2 : La part des surfaces forestières et naturelles non productives



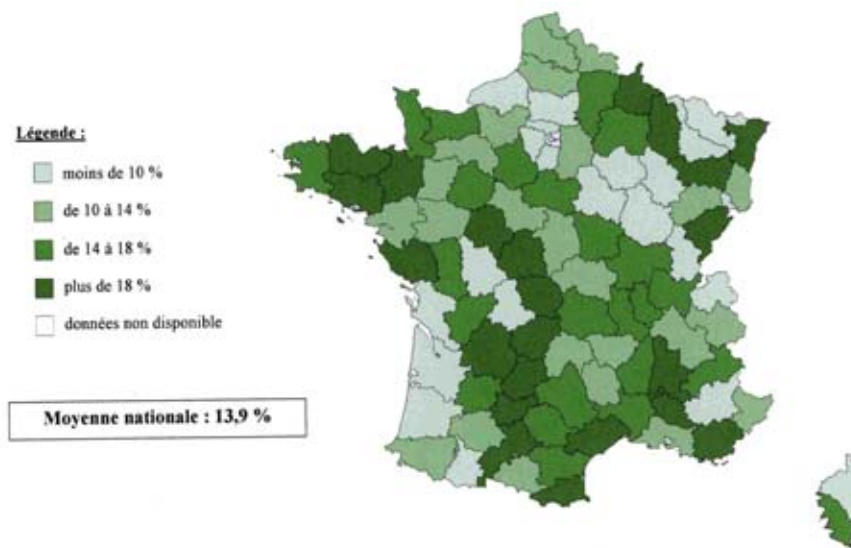
Source : Terres d'Europe – SCAFR d'après TERUTI

Carte 3 : La part des surfaces urbanisées dans la surface totale du département en 2003



Source : Terres d'Europe – SCAFR d'après TERUTI

Carte 4 : L'évolution des surfaces urbanisées entre 1993 et 2003 par département



Source : Terres d'Europe – SCAFR d'après TERUTI

## 2.2. Le littoral

Entre 1979 et 1988, la Surface agricole utile (SAU) des communes littorales a chuté de 17 % (avec 130 000 hectares perdus) contre 1,4 % pour l'ensemble du territoire. A ce rythme, l'agriculture aura disparu dans les communes littorales avant un demi-siècle.

Ces évolutions s'inscrivent en creux du développement résidentiel. Les espaces agricoles ont reculé là où les espaces résidentiels ont progressé. Le recul de l'espace agricole a été moindre en Manche-Mer du Nord (- 5 %), plus soutenu sur la façade Atlantique (- 10 %) et très rapide sur le littoral méditerranéen (- 21 %).

Selon le document de la DATAR « *Construire ensemble un développement équilibré du littoral* », de 1970 à 1999, les surfaces agricoles des cantons littoraux ont diminué de 15 %. A ce rythme, les surfaces agricoles auront disparu dans un siècle et demi.

Les tendances actuelles n'ont pas vocation à se poursuivre. Mais compte-tenu des délais limités, de la pression démographique sur le territoire, de la recherche d'un plus grand confort, d'un environnement harmonieux et donc de plus d'espace, il faut gérer et apprendre à gérer le territoire autrement.

La disparition des surfaces agricoles littorales constitue une perte des meilleurs sols agricoles du pays.

## 2.3. Évolutions régionales (cf. annexes 6, 7, 8 et 9)

### a) L'Ile-de-France

L'Institut d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) vient d'établir un premier bilan du Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF).

L'objectif du SDRIF sur la période 1990-2015 était d'ouvrir 43 450 hectares à l'urbanisation, soit une moyenne de 1 738 hectares par an. Le premier bilan constate que 1 923 hectares se sont urbanisés chaque année. Le maximum autorisé par le schéma a été dépassé. Il n'a pas été respecté alors que les hypothèses de croissance démographique et économique ont été largement surestimées, la population ayant augmenté de 32 000 habitants par an alors qu'il était prévu une hausse annuelle de 45 000 personnes. De plus, on constate une baisse des emplois alors que les hypothèses de croissance des espaces urbains étaient établies avec une augmentation des emplois.

On constate une accélération de l'extension urbaine depuis 1990 par rapport à la période antérieure 1984-1990.

Dans le même bilan, on s'aperçoit que l'urbanisation, en terme de surface, se fait plus rapidement dans les espaces périphériques (couronne rurale), là où il n'y a pas de documents d'urbanisme, et dans les zones où le SDRIF avait défini des zones « pyjamas » à la vocation non précisée.

Que ce serait-il passé avec une augmentation de la population conforme aux prévisions et avec une augmentation des emplois ?

Sur les tendances actuelles, les surfaces agricoles de l'Ile-de-France disparaîtraient dans un délai de l'ordre de trois siècles.

Les modalités actuelles de gestion des changements d'usage doivent donc être revues.

*b) La région Provence-Alpes-Côte-d'Azur*

Les 106 communes littorales méditerranéennes, de Menton à l'étang de Berre avaient 42 580 hectares de SAU en 1970 (soit 14 % de la superficie de ces communes), 29 750 en 1979, 23 960 en 1988 et 19 670 en 2000 (6 % de la superficie de ces communes). La diminution de la SAU a été très rapide entre 1970 et 1979, sur une base de 1 400 hectares par an. Entre 1979 et 1988, la disparition a été de plus de 600 hectares par an, sur les dernières années celle-ci s'effectue sur un rythme de 360 hectares par an. Même si la vitesse de disparition des surfaces agricoles a diminué de moitié, la tendance actuelle va vers une disparition de l'agriculture à l'horizon de 50 ans ou d'un siècle sur la bande littorale.

Si on s'intéresse aux aires urbaines, sur les tendances de 1992 à 2003, les terres arables, donc les meilleures terres, disparaîtraient à l'horizon d'un siècle.

Pour l'ensemble de PACA, les surfaces agricoles disparaissent, d'une part, au profit des bois, des friches et des landes, essentiellement à partir des surfaces en herbe. Cette baisse des surfaces agricoles se fait surtout au détriment des surfaces fourragères, traduisant les difficultés de l'élevage. D'autre part, elles diminuent au rythme de 1500 hectares par an au profit des sols urbanisés, au détriment des terres arables et des cultures permanentes. Au rythme des dernières années, les terres arables pourraient, si les tendances n'étaient pas inversées, disparaître à l'horizon de deux siècles.

*c) L'Alsace*

De 1992-2003, les terres arables ont diminué au rythme annuel de 600 hectares au bénéfice des vergers, vignes, jardins familiaux et friches, étape débouchant, à terme plus ou moins long, sur l'urbanisation. Sur ce rythme, elles seraient consommées en quatre siècles.

Les prairies permanentes diminuent au profit des terres arables, elles permettent d'en maintenir le stock, mais il est fort probable que la qualité de ces nouvelles terres est inférieure à celle des terres arables utilisées pour l'urbanisation. Les prairies contribuent également à l'urbanisation à hauteur de 310 hectares par an. Sur cette base, les prairies permanentes disparaîtraient en deux siècles et demi. Seuls les bois voient leurs superficies augmenter de 450 hectares par an, essentiellement à partir des friches et des superficies en herbe, donc à partir des terres agricoles au plus faible potentiel agronomique.



d) La Bretagne

En Bretagne, toujours entre 1992-2003, les terres arables ont contribué directement à l'urbanisation à hauteur de 2 800 hectares par an. Sur cette base, en moins de cinq siècles les terres arables disparaîtraient en Bretagne. Si on prend en compte l'ensemble des surfaces agricoles urbanisées, et pas seulement les terres arables, le flux dépasse les 4 000 hectares. L'urbanisation bretonne s'avère plus rapide que la moyenne nationale.

e) Le Limousin

En Limousin, les terres arables fournissent directement à l'urbanisation un peu plus de 200 hectares par an ; leur surface diminue au profit des prairies permanentes. Les surfaces urbanisées en provenance des surfaces agricoles et des friches s'élèvent à 1 100 hectares par an. La vitesse de disparition des surfaces agricoles est moins forte que la moyenne nationale sur des terres qui, dans leur majorité, présentent une moindre qualité agronomique.

f) Le Nord-Pas-de-Calais

Quinze pour cent du territoire régional est occupé par des usages urbains, c'est presque le double de la moyenne nationale (8 %). Par ailleurs, les terres arables ne diminuent que de 580 hectares par an sur la période 1993-2003 parce que 880 hectares de prairies permanentes sont retournés chaque année. Le stock de terres arables diminue non seulement en quantité mais aussi en qualité, on peut, en effet, supposer que les prairies retournées sont de moindre qualité agronomique que les terres arables urbanisées. L'ensemble des surfaces urbanisées à partir des surfaces agricoles s'élève à 1 900 hectares par an. A ce rythme, les surfaces agricoles régionales seraient entièrement utilisées en 460 ans pour l'urbanisation.

*2.4. Les friches industrielles*

Les friches industrielles, qui résultent d'une activité industrielle ou artisanale, peuvent comporter des terrains bâtis et non bâtis, plus ou moins dégradés ; il en est de même des friches commerciales ou des terrains « délaissés » par l'armée, la SNCF, d'anciennes stations service, d'anciennes cités ouvrières, des terrils.

Au total, le stock des seules friches industrielles serait de l'ordre de 15 à 20 000 hectares. Ce total évolue en fonction des entrées et sorties, sachant que la résorption des stocks est lente.

Ces friches pourraient offrir des espaces pour l'urbanisation et limiter ainsi l'extension de cette dernière sur des espaces agricoles. Cette réhabilitation a un coût, elle n'est pas toujours possible.

Leur réutilisation pose différents problèmes de maîtrise foncière, de prise en compte des éventuelles pollutions des sites et des sols.

C'est ainsi qu'en Lorraine, le groupement d'expertise lorrain sur les friches industrielles, qui réunit administrations, industriels, laboratoires universitaires, bureaux d'études, organise la recherche et l'expérimentation sur les sols pollués.

En Lorraine, l'on compte, selon l'établissement public foncier, 7 000 ha de friches d'origines diverses, la moitié a été traitée a minima, une partie ayant pu servir comme terrain à bâtir. Le financement de cette requalification des friches est assuré par l'Etat, la région et l'établissement public foncier de Lorraine. Pour le traitement des friches liées à l'exploitation minière, un co-financement de 50 % avait été obtenu de l'Union européenne par le biais du FEDER.

Les friches industrielles sont particulièrement importantes, même si une partie a été résorbée dans les régions où des secteurs industriels entiers ont disparu (mines, sidérurgie, textile). C'est le cas du Nord-Pas-de-Calais, de la Lorraine, avec d'autres zones de moindre envergure (Decazeville-Carmaux, Le Creusot-Monceau les Mines...).

Si les friches sont plus importantes dans les anciennes zones minières, d'industries textiles ou sidérurgiques, il en existe dans toutes les régions, d'origines diverses.

En 2000, un recensement des espaces délaissés a été effectué à la demande du département du Bas-Rhin : 219 friches sur 911 hectares ont été recensées, dont les plus nombreuses (61) à Strasbourg. Les friches industrielles étaient au nombre de 123 (anciennes filatures, usines de tissage, anciennes scieries...), les friches militaires ou relevant de la SNCF au nombre de 77. La moitié de ces friches font l'objet d'un projet de reconversion.

Ces exemples montrent que le recyclage des friches existe et contribue à une gestion rationnelle et économe de l'espace, favorable également à une amélioration des paysages.

### **3. Les problèmes fonciers de l'Outre-mer**

#### *3.1. Les DOM*

Le problème du foncier est encore plus aigu dans les départements d'Outre-mer qu'il ne l'est dans l'hexagone, plus particulièrement en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion où la pression démographique est forte et où les espaces urbanisables sont réduits en raison des contraintes du relief et des risques naturels.

Dans les Antilles, avec une pression foncière importante, au rythme actuel, les terres agricoles pourraient disparaître en quelques décennies (3 décennies en Martinique, 5 décennies en Guadeloupe), notamment les terres les plus planes. En Guadeloupe, les surfaces agricoles sont désormais inférieures à l'objectif qui était fixé dans le Schéma d'aménagement régional (SAR).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, selon l'enquête INSEE sur la population, La Réunion comptait 763 000 habitants, soit une densité de 304 habitants par km<sup>2</sup>.

La population s'était déjà accrue de 18 % entre 1990 et 1999. Selon les scénarii d'évolution établis par l'INSEE, elle pourrait atteindre plus d'un million d'habitants en 2030.

Le relief de La Réunion commande en partie la répartition démographique sur l'ensemble de l'île. En 1999, les communes situées à l'intérieur de l'île et les parties hautes des communes littorales, qui couvrent les trois quarts de l'île, ne représentaient que 20 % de la population. Il convient cependant de noter que les communes « sous faible influence urbaine » ont connu, entre 1990 et 1999, un accroissement démographique de 23,9 % (7,8 % pour le rural isolé).

La Martinique est une île volcanique où la forêt couvre 43 % de la superficie de l'île. La population y était de 393 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2004, soit une densité de 358 habitants par km<sup>2</sup>.

La Guadeloupe est également une île volcanique, où le paysage est très varié. Le parc national de la Guadeloupe, de 17 300 ha, occupe le centre de la Basse-Terre. La forêt couvre 38 % du territoire.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, la population guadeloupéenne s'élevait à 443 000 habitants, soit une densité de 260 habitants par km<sup>2</sup>.

Selon les scénarii d'évolution de l'INSEE, les projections de population pour 2030, pour ce DOM, s'établiraient entre 493 000 et 600 000 habitants.

- **Une déperdition du foncier agricole**

Comme le notait Chantal Berthelot, dans le rapport du Conseil économique et social « *Quels enjeux et quels développements pour les agricultures des départements d'Outre-mer ?* »<sup>12</sup>, Guadeloupe, Martinique et Réunion sont confrontées à une grave déperdition du foncier agricole en raison d'une forte pression foncière pour la construction de l'habitat urbain, semi-urbain et rural ainsi que pour le développement de zones industrielles et artisanales.

**La Réunion** a perdu 17 % de sa SAU en dix ans. La perte de surface agricole est particulièrement sensible dans les zones littorales, plaines de basse altitude traditionnellement consacrées à la production agricole et, notamment, à la production cannière.

L'agriculture réunionnaise, très intensive, se pratique sur de petites exploitations, dont la moitié a une taille comprise entre 2 et 10 hectares, même si les réformes foncières conduites ont permis la création d'entités économiques plus importantes.

Tous les secteurs de production sont confrontés à l'exiguïté des surfaces disponibles, tous sont demandeurs de perspectives de développement et donc concurrents.

Le basculement des eaux, en cours d'achèvement, devrait permettre d'étendre de 7 000 ha les surfaces irrigables de l'ouest et donc la sole cannière, de revitaliser et de préserver des espaces agricoles dans les zones sèches. Il permettra également de sécuriser l'alimentation en eau des zones urbanisées.

Le Conseil économique et social régional de la Réunion, dans son rapport de décembre 2003 « *Quel projet de développement agricole pour La Réunion ?* », constate la disparition, en douze ans, de quelque 5 000 ha, représentant un potentiel de l'ordre de 400 000 tonnes de canne. Le maintien de

---

<sup>12</sup> JO Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 2003-06 du 07/03/2003.

la sole cannière est indispensable à l'équilibre et à la sauvegarde de la filière, à l'ensemble de l'agriculture réunionnaise et, plus généralement, à l'aménagement du territoire et à la cohésion sociale de l'île.

La canne contribue à atténuer la dépendance énergétique de La Réunion ; elle est, par ailleurs, un atout pour la lutte contre l'érosion en raison de son cycle long de replantation (5 à 7 ans) et de la couverture qu'elle assure aux sols.

Le Conseil économique et social régional souligne que c'est dans le SAR que doit se traduire la volonté politique d'accorder à l'agriculture les moyens de son développement « par la confirmation de son rôle essentiel ainsi que par la nécessité prioritaire de préserver les espaces agricoles ». Ceci suppose que, corrélativement, soit mise en place une « politique d'offre foncière en faveur d'une urbanisation raisonnée et économe en surface ».

Cela démontre de façon encore plus aiguë qu'en métropole, en raison des différentes contraintes locales, que la société dans son ensemble a intérêt au maintien des surfaces agricoles.

**En Martinique**, l'équilibre industriel de la seule usine sucrière en activité exigerait un accroissement de quelque 700 ha de la surface de canne à sucre pour la production sucrière et, pourtant, des terres abandonnées représentent des surfaces importantes.

L'abandon constitue souvent une étape avant le changement d'usage résidentiel.

**La Guadeloupe** a perdu 5 000 ha de SAU en dix ans, soit plus de 10 % de celle-ci. La réforme foncière, initiée en 1986, a permis l'acquisition des terres appartenant aux sucreries et rhumeries ainsi que l'installation de jeunes agriculteurs sur des exploitations viables. Il est intéressant de noter qu'afin d'éviter le mitage progressif des exploitations agricoles, la construction de maisons d'habitation a été interdite sur ces exploitations gérées dans le cadre des 38 GFA (groupements fonciers agricoles) créés. Des hameaux agricoles ont été bâtis pour assurer le logement des exploitants. Le Comité de la réforme foncière, ayant retenu les leçons du passé, a décidé que les terres agricoles mises à disposition des agriculteurs ne devaient pas devenir leur propriété. Toutes les autres réformes foncières précédentes avaient abouti à la constitution d'unités agricoles en faire valoir direct. Compte tenu de la pression foncière importante, ces terres ont fait l'objet au fil du temps de constructions pour la famille ou de ventes alimentant le mitage de l'espace agricole.

Dans un contexte où il est difficile de faire respecter les documents d'urbanisme, la mise à disposition des terres en fermage auprès des agriculteurs s'avère un moyen efficace de protection des terres agricoles.

Cette politique foncière n'a été possible qu'en raison d'une implication forte du département et de la région, notamment par des acquisitions foncières.

Le mitage des zones agricoles est aggravé par les constructions sans permis. Les zones périurbaines tendent, néanmoins, à perdre leur vocation agricole. Cela est particulièrement sensible à proximité de Pointe-à-Pitre, sur les communes de Baie Mahault, Sainte-Rose, Gosier, Abymes.

Comme le soulignait Guy Renard, conseiller général de la Martinique, lors du colloque de Toulouse, de mars 2002<sup>13</sup>, sur « L'accès au métier d'agriculteur », « l'urbanisation sauvage et diffuse, la tendance au morcellement, la forte présomption de constructibilité menacent le potentiel foncier agricole, limitant les possibilités d'installation ou d'agrandissement des exploitations, quand ce n'est leur simple maintien ».

Il soulignait, fort judicieusement, qu'à La Réunion, à la Guadeloupe et à la Martinique, mais cela est tout aussi vrai dans toutes les autres régions, « il est difficile d'envisager la préservation des terres agricoles sans aborder l'ensemble de la problématique foncière en termes de besoins en logement, d'infrastructures, mais également en termes de risques naturels et de préservation de l'environnement ».

Le même constat était fait par le président de la SAFER de La Réunion, Jean-Pierre Avril, qui notait que « le laisser-faire et les scénarii au fil de l'eau » ont conduit à ce que des « terres agricoles mises en valeur et irriguées à grand frais au début des années 80 pour produire de la canne à sucre, sont aujourd'hui couvertes de maisons d'habitation ». Il jugeait indispensable une maîtrise anticipée du foncier destiné à l'habitat.

L'accroissement démographique entraîne une demande en logements ; il exige également la création d'activités économiques et des équipements qui leur sont liés, d'où la nécessité de documents d'aménagement et d'urbanisme qui assurent un équilibre entre les divers usages du sol dans un souci de développement durable. Cela suppose une volonté politique forte de l'Etat et des élus locaux et une implication des populations, qui doivent être associées à l'élaboration de ces documents.

Dans certaines parties de ces îles, les indivisions peuvent bloquer la mise en valeur des terres agricoles notamment dans le cadre de la procédure de récupération des terres incultes.

- **Le rôle des SAR pour protéger le foncier agricole**

Guadeloupe, Martinique et Réunion, ont établi des SAR qui doivent fixer les orientations en matière d'aménagement du territoire. Une cartographie au 100 000ème a été établie.

---

<sup>13</sup> Colloque sur « L'accès au métier d'agriculteur » organisé par le CNASEA et par la MSA - Toulouse, 5 et 6 mars 2002.

En Guadeloupe, le SAR a fixé un objectif de 50 000 hectares agricoles à préserver. Aujourd'hui, non seulement la surface agricole utile est en deçà de ce seuil mais elle diminue à un rythme tellement rapidement, qu'en quelques décennies (moins de 5), les surfaces agricoles auront disparu en commençant par les meilleures, irrigables et mécanisables.

En Martinique, le travail de définition des Zones agricoles protégées (ZAP) dans plus du quart des communes permet de préciser les enjeux avec les acteurs locaux. Ces travaux pourraient être repris dans la perspective de la révision du SAR. Les procédures ZAP ne sont pas encore arrivées à leur terme. Même terminées, il convient de savoir qu'elles peuvent être oubliées lors d'un renouvellement de PLU. Il faut donc que ces travaux puissent être intégrés dans un document régional.

Pour un certain nombre d'opérations, le SAR a permis de préserver des terres agricoles de haute valeur dans la mesure où la profession agricole a souligné l'incompatibilité de projets avec le schéma d'aménagement régional. Parfois, la référence au SAR a permis à des maires de refuser des déclassements. Mais, il apparaît néanmoins que la maîtrise du foncier se fait essentiellement au niveau communal et que la compatibilité des projets avec le SAR n'est pas systématiquement opérée. En l'absence d'un document régional, il se révèle extrêmement difficile aux élus de proximité de refuser des déclassements.

- **Le cas particulier de la Guyane en matière foncière**

L'on pourrait penser, qu'en Guyane, il n'y a pas de problème foncier en raison de l'immensité de ce département d'Outre-mer qui s'étend sur 83 534 km<sup>2</sup>, surface identique à celle du Portugal et où la densité de population est de 2 habitants au km<sup>2</sup>. Pourtant, dans cette région, où les besoins pour satisfaire les nécessités de l'aménagement, de l'habitat et de l'agriculture sont immenses, du fait de la conjugaison des retards avec une forte pression démographique (3,6 de taux de croissance démographique), l'offre connaît une singulière rareté.

La plus grande partie de son territoire (90 %) est couverte par la forêt équatoriale, qui doit être pour partie protégée. Un parc national de 30 000 km<sup>2</sup> est en court de création.

En Guyane, 80 à 90 % de l'espace relèvent du domaine privé de l'Etat.

La SAU est de 23 000 ha, soit 0,3 % du territoire. Comme le notait le rapport du Conseil économique et social sur les enjeux pour les agricultures des départements d'Outre-mer, le rapport à la terre y est très spécifique, peu relié à la notion de propriété en ce qui concerne l'exploitation agricole. La notion de propriété est, en revanche, plus développée pour l'habitation lieu de vie et où est implanté le verger créole.

La tradition de la culture sur abattis, par nature itinérante et impliquant des rotations à long terme, exige une disponibilité d'espace. Il existe un important foncier, disponible en théorie, mais 75 % des exploitants n'ont pas de titre foncier, ce qui les empêche d'avoir accès aux financements et aides diverses.

Les implantations sauvages de lotissements semi-urbains se multiplient à proximité des grands centres urbains et, parfois, sur de bonnes terres agricoles. Lors du colloque du 5 juin 2003, sur le foncier en Guyane, organisé par le Conseil économique et social régional, le directeur de l'Etablissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) indiquait que « contrairement à une idée très répandue, en Guyane, il n'y a pratiquement plus de terrain constructible ».

Certaines communes, comme celle de Macouria, voient leur population doubler tous les sept ou huit ans, ce qui pose la question des structures de base (routes, électricité, équipements scolaires, sociaux...) et se traduit, dans certaines zones, par une tendance spéculative.

L'ordonnance du 2 septembre 1998 a prévu :

- l'octroi, y compris à titre gratuit, de concessions et de cessions de terres agricoles à des personnes morales ayant un objet essentiellement agricole et dont le capital est détenu à plus de 50 % par des personnes physiques qui pourraient, à titre individuel, bénéficier de ces concessions et cessions ;
- la cession, à titre gratuit, de terres dans des zones délimitées par le préfet au profit de personnes qui y ont édifié, avant septembre 1998, des habitations ;
- l'EPAG (établissement public d'aménagement en Guyane), créé en 1994, mais mis en place seulement en 1998, est chargé de l'aménagement des terres à céder au titre des constructions d'habitation et d'instruire les dossiers. En ce qui concerne le foncier agricole, il est chargé d'en régler la situation avant la fin 2006 ; 11 500 demandes d'attribution de terres seraient en cours d'instruction.

Le Centre national pour l'aménagement des structures agricoles (CNASEA), par le biais d'une convention, apporte son concours à l'EPAG, qui est, par ailleurs, chargé de l'aménagement du foncier en zone urbaine.

La mise en œuvre de la réforme foncière doit éviter que les concessions, puis les cessions de terres destinées à la production agricole soient utilisées pour la construction, ce qui conduirait au mitage du territoire. La régularisation des agriculteurs sans titre, sur des terres du domaine privé, devait donner lieu à une demande déposée avant le 31 décembre 2003 ; il semble que ce délai n'ait pas été suffisant.

L'article 62 de la loi de programme pour l'Outre-mer, du 21 juillet 2003, a donné habilitation au gouvernement pour prendre une ordonnance relative au droit domanial, au droit foncier et au droit agricole en Guyane.

### 3.2. Les collectivités d'Outre-mer<sup>14</sup>

**La Polynésie française**, pays d'Outre-mer depuis l'intervention de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004, s'étend sur près de 4 000 km<sup>2</sup>. Elle rassemble un grand nombre d'îles. En 2002, elle comptait 246 000 habitants, dont près de la moitié dans l'agglomération de Papeete. « L'habitat spontané » se développe sur les terrains disponibles.

L'indivision est le mode traditionnel de propriété. La terre est un élément d'identification de l'individu. Un premier cadastre avait été mis en place en 1862, mais n'avait pas été suivi d'effet ; celui de 1975 couvre un tiers du territoire.

Un programme de cadastrage complet a été entrepris par la Polynésie française dans le cadre du plan de développement à dix ans entériné par la loi d'orientation de 1994.

Ce programme a été prolongé, mais a déjà permis de couvrir la quasi-totalité du territoire utile.

Parallèlement, l'informatisation des données généalogiques, indispensable pour permettre l'établissement des droits des indivisaires, a été commencée. Son bon aboutissement suppose que le transfert des données d'état civil, prévu dans le nouveau statut, puisse être effectif.

La loi du 27 février 2004, portant statut d'autonomie du territoire, stipule que « dans le but de préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Polynésie française et l'identité de celle-ci et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la Polynésie française peut exercer, dans le délai de deux mois, son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration de transfert, à charge de verser aux ayants-droit le montant de la valeur desdites propriétés foncières ou droits sociaux. A défaut, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation ».

Il reste des efforts à faire pour régler les conflits de propriété qui constituent une part importante des contentieux engagés devant les tribunaux et qui sont compliqués par la prescription acquisitive introduite par le Code civil, mais qui est peu conforme aux traditions locales.

La tension sur la disponibilité foncière a conduit à une très forte augmentation du prix des terres sur les îles principales, dont une partie, trop montagneuse, est de surcroît difficilement exploitable. Le gouvernement polynésien a entamé depuis plusieurs années, en coordination avec les communes concernées, des plans généraux d'aménagement et d'exploitation pour répartir l'usage des sols (et des lagons), mais l'évolution économique et démographique, très rapide dans certaines îles, risque de contrarier les procédures administratives, par nature beaucoup plus lentes.

---

<sup>14</sup> « *Le logement dans l'Outre-Mer français* » - rapporteur : Mme Marie-Claude Tjibaou - JO Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 2004-17, année 2004.



**A Wallis et Futuna**, collectivité constituée de petites îles volcaniques, il n'y a pas de plan d'aménagement et de gestion à long terme du territoire. Les terres coutumières sont contrôlées par la chefferie locale.

**Mayotte** est une île volcanique de l'archipel des Comores. Elle se caractérise par la vigueur de sa démographie avec une population dépassant les 400 habitants au km<sup>2</sup> et un taux d'accroissement moyen annuel de 4,1 %.

La propriété foncière y est régie par un texte de 1911. Décidée en 1996 par le conseil général, une politique de régulation foncière de ces zones non pourvues de titres de propriété a été engagée. C'est le CNASEA qui est chargé, sur le terrain, de relever toutes les occupations coutumières, les occupants étant ensuite dotés d'un titre de propriété individuel inscrit au livre foncier.

Par ailleurs, l'Etat a mené à son terme les opérations de réalisation du cadastre de l'île réalisant sur la période 1996-2004 le lever de 52 500 parcelles sur les 17 communes de l'île, constituant ainsi un cadastre numérique moderne.

**Saint-Pierre et Miquelon** est une collectivité territoriale de 242 km<sup>2</sup>, dans l'Atlantique nord, à l'embouchure du Saint-Laurent. La population était de 6 316 personnes au recensement de 1999, inférieure à ce qu'elle était en 1902, époque où la pêche était florissante.

La collectivité met à disposition des éleveurs et agriculteurs de l'archipel, par conventionnement, les terrains et, parfois, certains bâtiments indispensables à l'exploitation de leur entreprise. Les exploitants ont la possibilité d'acheter la parcelle de terrain nécessaire à la construction de bâtiments professionnels. En raison de l'insuffisance de terres agricoles disponibles, certaines zones pourraient faire l'objet d'aménagement.

### 3.3. La Nouvelle-Calédonie

C'est un archipel situé dans l'hémisphère sud, dans le sud-ouest de l'océan Pacifique. La Grande-Terre s'étend sur 400 km de long et 42 km de large ; elle a une superficie de 19 110 km<sup>2</sup>. Les principaux autres ensembles d'îles sont les îles Loyauté » (1 900 km<sup>2</sup>), l'île des Pins (150 km<sup>2</sup>), les îles Bélep et Art (70 km<sup>2</sup>).

La superficie agricole utilisée ne représente que 10 % de la superficie totale. Au recensement de 1996, la population employée dans l'agriculture était de 7,2 %. La très grande majorité des exploitations agricoles se consacre à l'agriculture vivrière.

Le foncier y est également très important car, pour les Mélanésiens, le sol est « support de la personnalité et de la société », comme l'indique Alain Christnacht<sup>15</sup>, ancien délégué du gouvernement en Nouvelle-Calédonie. La terre est pour les Kanaks « un espace où les signes abondent ».

---

<sup>15</sup> Ont été utilisés pour la rédaction de cette partie « *La Nouvelle-Calédonie* » - Alain Christnacht - Notes et études documentaires, n° 5184-85, décembre 2003 - La Documentation française.  
« *La réforme foncière en Nouvelle-Calédonie, 1978-1998* » - Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF).

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie a fortement marqué le paysage foncier. Elle explique, en grande partie, la perception de la situation foncière actuelle ; une propriété privée profondément enracinée et âprement défendue, une propriété coutumière qui renoue des liens avec son passé et une propriété publique perçue comme un bien commun, espace de liberté individuelle.

Le régime foncier y a connu bien des évolutions.

En 1897, des surfaces sont attribuées à chaque tribu, à titre de réserves, les endroits consacrés par la coutume devant être compris dans ces limites. En 1959, une délibération de l'assemblée territoriale consacre le caractère de « propriété incommutable, insaisissable et inaliénable » de ces réserves, qui ne peuvent être « désaffectées sans le consentement des organes coutumiers ».

Des réformes foncières ont été engagées depuis 1978. De 1978 à 1998, la réforme foncière a permis l'acquisition de 149 000 ha par le Territoire, l'Office foncier ou l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF), établissement public territorial devenu établissement public d'Etat à partir de 1989.

De 1989 à 1998, l'ADRAF a acquis 26 000 ha, pour 91 % des surfaces acquises auprès des particuliers. Le coût de la réforme foncière est plus élevé en province sud, notamment dans la zone du Grand Nouméa.

En raison du stock constitué précédemment, l'ADRAF a pu attribuer près de 90 000 ha entre 1989 et 1998, dont 71 000 au titre des demandes coutumières, au profit des Groupements de droit particulier local (GDPL), nés dès 1982, pour concilier le droit civil et l'organisation coutumière, 17 000 ha au titre des attributions individuelles, quelques centaines d'hectares aux collectivités.

Il y a eu un rééquilibrage foncier au bénéfice des Kanaks, la superficie du foncier kanak est passée de 10 à 17 %, au total, de la superficie de la Grande-Terre entre 1978 et 1998.

Une meilleure utilisation économique du foncier exigerait une plus grande sécurisation des droits fonciers et le maintien d'un important effort d'assistance technique et le développement d'une meilleure organisation des circuits de l'approvisionnement en produits agricoles, comme le note Alain Christnacht.

Le schéma de mise en valeur des richesses minières doit intégrer les préoccupations de protection de l'environnement.

#### **4. Des exemples étrangers**

Dans les autres pays de l'Union européenne et dans le monde, des villes se sont développées souvent à la confluence et aux embouchures des fleuves, sur des terres de grande qualité agronomique et sur des terres planes générant des coûts de production agricole faible, et/ou permettant des équipements (drainage, irrigation...) favorisant des productions à haute valeur ajoutée. Les villes, pour leur extension, « mangent » les terres les plus proches, les plus facilement urbanisables à coût réduit, et souvent les meilleures terres agricoles. Si le mécanisme décrit n'est pas généralisable, il est fréquent.

En Espagne, la huerta (terres maraîchères de haute valeur agronomique) de Valencia est menacée par l'urbanisation et par les projets résidentiels.

Au sud et à l'est de la Méditerranée, les sols intrinsèquement fragiles subissent de fortes agressions : les bois et pâturages sont surexploités. L'extension urbaine absorbe aussi les terres agricoles surtout en Syrie, en Egypte et en Algérie. Au Maroc, 70 % de la surface agricole est soumise à une érosion importante : chaque année, ce sont 22 000 hectares de terres arables qui disparaissent<sup>16</sup>.

« La Chine arable se rétracte ». De 1999 à 2003, les surfaces agricoles se sont réduites de 7,6 millions d'hectares. La terre arable ne représente plus que 123 millions d'hectares, soit 12,8 % de la terre disponible ; par habitant, elle atteint à peine 40 % de la moyenne mondiale. La réduction des surfaces cultivées impose une dépendance inédite à l'égard des importations agricoles, la production céréalière ne cesse de diminuer depuis cinq ans.

Le réchauffement de la planète pourrait aussi avoir des conséquences sur l'évolution des surfaces cultivables. Sans certitudes absolues, il apparaît que l'effet de serre pourrait conduire à des catastrophes naturelles : inondations, sécheresses, cyclones, tempêtes et peut-être à des gelées intenses sous nos latitudes. Selon une étude des Nations Unies, deux milliards de personnes dans le monde, en particulier en Asie, devraient vivre dans des zones menacées par les inondations en 2050. Les crues des rivières pourraient être plus graves, alors que le Maghreb devrait subir un assèchement fort. Les conditions de production agricole dans le sud pourraient être plus difficiles, demandant un recours encore plus important aux terres du nord du bassin méditerranéen. A l'opposé, le changement climatique pourrait peut-être rendre de nouvelles terres cultivables ; mais doit-on se satisfaire de cette hypothèse ?

\*

\*            \*

Les terres arables constituent une ressource naturelle rare pour l'ensemble de l'humanité. Leurs qualités agronomiques, si elles ont pu être améliorées par les pratiques culturales agricoles, résultent d'un processus de formation sur des millions d'années. Elles sont peu renouvelables. L'urbanisation se fait en priorité sur les terres les meilleures, en raison de leur localisation, phénomène constaté en France qui est également une tendance que l'on retrouve sur l'ensemble de la planète. Le rythme de consommation, pour des besoins urbains ou d'infrastructures diverses, de ces meilleures terres n'apparaît pas compatible avec un développement durable.

---

<sup>16</sup> Cf Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement dans « *Fragile Méditerranée* », journal Le Monde du 21 septembre 2004.

### III - LES MARCHES FONCIERS DES ESPACES NATURELS ET RURAUX : UN MARCHÉ S'ORGANISANT SELON LA DESTINATION DES BIENS

Le marché foncier est un révélateur d'enjeux. L'espace naturel (agricole, forestier, et naturel non productif), ressource limitée, est l'objet d'enjeux permanents dans toutes les sociétés. Il est source d'enjeux entre les producteurs (entre les agriculteurs en vue du développement de leur entreprise agricole, entre les forestiers pour des raisons analogues, entre les agriculteurs et les forestiers selon les marchés des produits agricoles et forestiers). Il est également source d'enjeux entre les différents usages des sols : usages résidentiels, usages d'activités commerciales, industrielles, artisanales, d'infrastructures (transport...), de carrières, de loisirs (espaces récréatifs). Ces différents enjeux se révèlent sur les marchés fonciers essentiellement à leurs marges dans la mesure où la réglementation ne permet pas toujours de les séparer.

Le marché foncier des espaces naturels et ruraux s'élève à 600 000 ha par an. Sur la base des destinations<sup>17</sup>, il peut se décomposer comme suit<sup>18</sup> :

- le marché des terres en vue de leur artificialisation : le marché des terrains naturels (agricoles, forestiers, et naturels non productifs), qui vont changer d'usage dans le cadre de la réglementation urbaine conformément aux règles d'urbanisme dans les zones à urbaniser des PLU ou suite à la délivrance d'un permis de construire dans les communes qui n'en sont pas dotées. Sur ce marché, plus de 30 000 ha sont notifiées chaque année aux SAFER, sachant qu'une partie des terrains artificialisés ne passe pas par le marché ;
- le marché des biens acquis en vue d'un usage résidentiel ou de loisir : biens d'origine agricole ou forestière achetés pour un usage de loisir ou résidentiel, à des valeurs souvent non compatibles avec leur fonction productive. Il peut s'agir également d'achats d'anticipation de changement d'usage, l'acquéreur espérant bénéficier à terme d'un terrain constructible. Ce marché peut être estimé à plus de 50 000 hectares chaque année ;
- le marché foncier agricole portant sur les biens bâtis et non bâtis acquis dans la perspective d'une production agricole, qui est d'environ 400 000 hectares ;
- le marché des forêts, de l'ordre de 100 000 hectares ;
- le marché des landes, friches et étangs, marché intermédiaire d'environ 15 000 hectares.

<sup>17</sup> L'approche par la destination des biens est un moyen de distinguer les marchés tout en sachant qu'il existe des interactions fortes entre eux, car ils peuvent porter sur les mêmes biens à l'origine. De plus, la segmentation du marché se fait sur la base d'une analyse de probabilité. La distinction entre le marché à destination agricole et le marché des espaces résidentiels et de loisirs est parfois difficile. Certaines ventes, d'ailleurs, concernent les deux marchés. Un bien bâti avec un terrain de 10 ha peut être acquis pour un usage résidentiel avec mise à disposition auprès d'un exploitant agricole de la majorité des terres.

<sup>18</sup> Cf annexes 3, 4 et 5

Pour compléter la description, il faudrait ajouter le marché foncier à caractère environnemental qui s'intègre dans les marchés agricoles, forestiers et celui des autres biens naturels non productifs.

Chaque année se vend, en France, 1,6 % de la surface agricole. En ce qui concerne le marché forestier, les échanges portent sur environ 1 % de la forêt privée.

### **1. Le marché foncier de l'artificialisation**

Le marché foncier de l'artificialisation concerne tous les biens vendus pour être bâtis, recouverts par le béton, l'asphalte, qui vont souvent aboutir à une imperméabilisation des sols. Il contribue au logement, au développement des zones économiques (commerciales, industrielles, artisanales), et aux infrastructures. Une partie de ces surfaces sera consacrée aux pelouses associées aux diverses constructions.

Le marché notifié aux SAFER correspond aux terrains à vocation agricole avant changement d'usage et avant viabilisation. En 2003, il a porté sur 34 000 hectares en 31 000 ventes. Il convient de distinguer les achats des collectivités, de l'Etat, qui interviennent sur des lots plus importants en surface, à des prix par hectare moindres (16 300 euros par hectare), des achats des intervenants privés, sur des parcelles plus petites à des prix nettement plus élevés (76 000 euros par hectare). La différence de prix s'explique principalement par la taille du lot. Plus le lot est grand, plus le prix à l'hectare est faible. Elle s'explique aussi par les achats des collectivités pour les infrastructures qui peuvent porter sur des terrains en zone rurale moins chers. Pour les particuliers, la constructibilité d'un terrain est plus importante que sa surface, ce qui conduit à des prix à l'hectare d'autant plus élevés que le terrain est restreint. Les intervenants privés achètent les terrains à construire, avant viabilisation, 17 fois plus cher à l'hectare que les biens à destination agricole.

En termes d'évolution, les prix à l'hectare des terrains à bâtir ont progressé de 44 % entre 1999 et 2003, alors que le prix de la terre agricole a progressé de 20 %.

Quand les documents d'urbanisme évoluent au fil des ans selon une logique uniquement urbaine, les différences de prix entre le marché de l'artificialisation et le marché agricole expliquent les stratégies de rétention de la part des propriétaires. Les propriétaires vont chercher à ne pas louer leurs terres sous le statut du fermage quitte à laisser leurs terrains en friche. Le retrait de l'agriculture, avant le changement du document d'urbanisme, est parfois utilisé comme argument pour indiquer que les terrains n'intéressent plus l'agriculture, ou ce retrait, souvent, n'a rien à voir avec les conditions de production agricole.

### **2. Le marché foncier résidentiel ou de loisirs**

Ce marché se distingue de celui de l'artificialisation dans la mesure où les biens qui le constituent ont vocation à garder leur caractère naturel, agricole ou forestier, au regard des documents d'urbanisme. Les biens bâtis compris dans ce marché sont d'anciens bâtiments agricoles d'habitation ou d'exploitation.

En 2003, le marché de l'espace résidentiel et de loisirs a dépassé 50 000 hectares. Les terrains résidentiels (hors terrains à bâtir) se négocient 6 à 7 fois plus cher qu'un terrain agricole. En cinq ans, le prix de ces terrains a augmenté de 112 % quand celui des terres à destination agricole n'a progressé que de 20 %. Quant aux maisons à la campagne, leur valeur a augmenté de 140 % entre 1997 et 2003 pour atteindre une valeur moyenne de 144 000 euros.

Les citadins ou les ruraux, non-agriculteurs, recherchent des biens non bâtis pour agrandir leur espace résidentiel, notamment autour de leur résidence, qu'elle soit principale ou secondaire. Ils souhaitent améliorer leur cadre de vie, agrandir leur espace privé et développer des activités de loisirs de plein air. Ils pourront acheter du terrain pour disposer d'une pelouse, d'un jardin, d'un bosquet, d'une pièce d'eau, d'un étang, ou pour développer une agriculture de loisir (élevage de chevaux, de poneys, de moutons ou autres élevages ou cultures). Les terrains peuvent être utilisés pour y placer une caravane, construire un cabanon. D'autres achats s'effectuent dans la perspective de la chasse.

En zone périurbaine, des terrains peuvent être achetés par des artisans pour servir de dépôts. Certains acquéreurs privés achètent également des terrains dans la perspective d'un changement d'usage en espérant une modification des documents d'urbanisme pour bénéficier d'une plus-value ou pour envisager des constructions. Les acquéreurs publics peuvent également acheter sur la base de politiques de réservation foncière pour disposer, à terme, de terrains.

Les besoins en espace se révèlent très divers. Il est difficile de les apprécier dans leur ampleur tant ils apparaissent extensibles selon les opportunités.

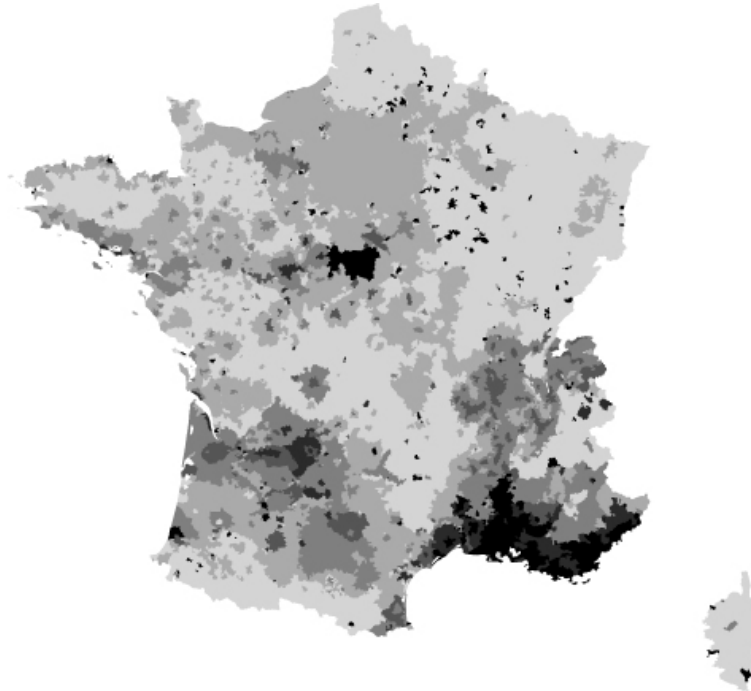
Ce marché résidentiel et de loisirs comprend également les biens bâtis en provenance des anciens sièges d'exploitation agricole. Il permet une valorisation du patrimoine agricole. Mais on constate aujourd'hui, une concurrence entre ruraux et citadins, d'une part, et agriculteurs qui désirent s'installer, d'autre part. Dans de nombreuses régions littorales, touristiques, les agriculteurs ne peuvent pas trouver de sièges d'exploitation à des prix abordables, compatibles avec l'activité agricole.

Les régions où les bâtiments en zone rurale sont les plus chers se localisent autour des grands pôles urbains, de certaines zones littorales et touristiques.

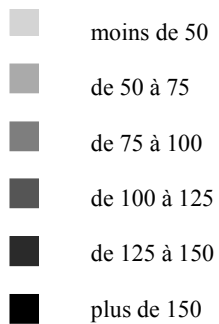
Les zones de prix élevés se sont considérablement élargies en 6 ans, notamment autour des pôles touristiques traditionnels. Les évolutions de prix les plus fortes se situent en zones périphériques, où les prix étaient les plus bas. L'accès à un siège d'exploitation pour les agriculteurs hors cadre familial devient de plus en plus difficile sur des territoires de plus en plus importants. Le manque de sièges d'exploitation, dans les régions à forte attractivité résidentielle handicape l'installation de nouveaux agriculteurs.

Ce marché de l'espace résidentiel et de loisir vient perturber le marché foncier agricole ou forestier. C'est un marché qui domine le marché agricole. Il suffit qu'un urbain offre 10 ou 20 % de plus qu'un agriculteur pour être en mesure d'acheter un fonds. C'est un facteur de mitage de l'espace naturel. Il est susceptible d'engendrer à terme des conflits d'usage entre agriculteurs et résidents ; les conflits apparaissent le plus souvent à la seconde « génération » de résidents. La valorisation très forte du patrimoine bâti rural, qui en résulte, conduit à diminuer le nombre de sièges d'exploitation agricoles rendant nécessaire la construction de nouveaux sièges d'exploitation préférentiellement sur des terres agricoles.

Carte 5 : Prix des bâtiments d'habitation agricole  
acquis par des non-agriculteurs en 1998



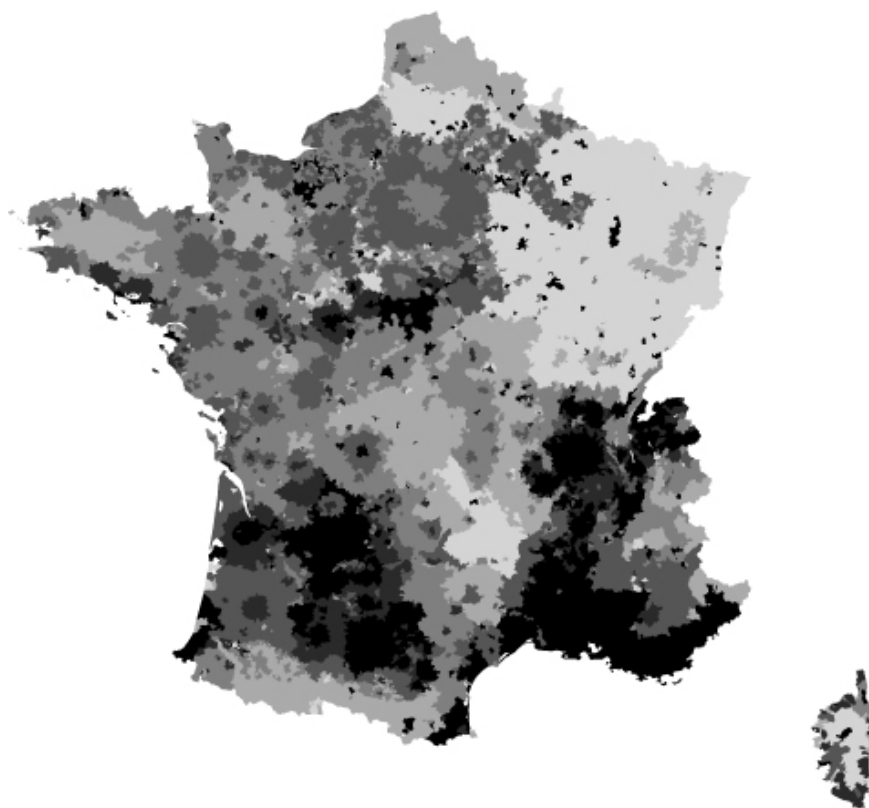
Prix en milliers d'€ 2003



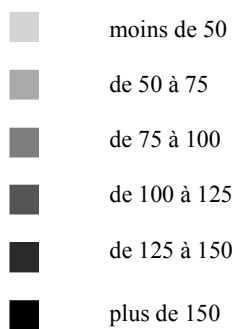
Prix moyen biennal 1997-1998 des bâtiments d'habitation seuls et des ensembles comprenant bâtiments d'habitation et exploitation achetés par des non-agriculteurs, personnes physiques, dans les marchés agricoles, résidentiels et de loisirs (hors landes, friches et étangs)

Source : Terres d'Europe - SCAFR – SAFER

Carte 6 : Prix des bâtiments d'habitation agricole  
acquis par des non-agriculteurs en 2003



Prix en milliers d'€ 2003



Prix moyen biennal 2002-2003 des bâtiments d'habitation seuls et des ensembles comprenant bâtiments d'habitation et exploitation achetés par des non-agriculteurs, personnes physiques, dans les marchés agricoles, résidentiels et de loisirs (hors landes, friches et étangs)

Source : Terres d'Europe - SCAFR - SAFER



- L'indicateur de pression foncière urbaine sur les espaces naturels<sup>18</sup>

Pour rendre compte de l'importance de l'effet perturbateur du marché résidentiel et de loisir sur le marché à destination agricole ou forestière, un indicateur de pression foncière urbaine sur le marché des espaces naturels a été construit. (Par définition, cet indicateur ne rend pas compte de l'importance des changements d'usage qui s'effectuent conformément aux règles d'urbanisme.)

La cartographie de l'indicateur fait apparaître une pression foncière accrue :

- dans les zones d'habitat dispersé, notamment lorsqu'il y a des bâtiments de caractère, dans les zones de bocage traditionnel. A l'inverse, les zones de grandes cultures du grand quart nord-est de l'hexagone, sans habitat dispersé, sont moins perturbées par ce marché d'anticipation. Le constat ne signifie pas qu'il n'existe pas de pression foncière urbaine sur les espaces naturels ; mais celle-ci se fait plus dans le cadre de l'évolution des documents d'urbanisme ;
- à la périphérie des agglomérations : la pression foncière peut apparaître parfois plus forte à la périphérie éloignée des villes qu'au contact immédiat du centre ; la pression foncière urbaine contrôlée près des centres peut l'être moins quand l'on s'en éloigne notamment dans les communes sans document d'urbanisme ;
- le long de grands axes de communication, de vallées, et du littoral ;
- dans des zones les plus touristiques ;
- au sud, l'héliotropisme est probablement un facteur de pression foncière du « nord » sur le « sud », le nord comprenant notamment les ressortissants des États septentrionaux de l'Europe ; les achats des étrangers portant principalement sur les biens bâtis.

Les villes centres apparaissent en blanc ou en plus clair dans la mesure où il n'y a plus d'espace agricole ou que les changements d'usage se font plus conformément aux documents d'urbanisme.

La comparaison des cartes des indicateurs « surfaces » et « valeurs » fait apparaître des différences aux abords des agglomérations et du littoral : l'indicateur en valeur y est plus fort. Les parcelles acquises sont de plus faibles

---

<sup>18</sup> Modalités de calcul de l'indicateur de pression foncière urbaine sur le marché des espaces naturel : pour chaque canton, on rapporte la surface du marché résidentiel et de loisir à la surface du canton, puis on divise ce ratio cantonal par le ratio national afin d'obtenir l'indicateur de pression foncière urbaine sur les espaces naturels. On apprécie ainsi la pression foncière locale au regard de la moyenne nationale. La cartographie de l'indicateur permet de visualiser le degré de perturbation des marchés fonciers naturels. L'indicateur peut se calculer également en valeur. La valeur de marché est alors rapportée à la surface cantonale après avoir affecté aux surfaces de biens bâtis la valeur à l'hectare des biens non bâtis.

L'une des difficultés est de distinguer le marché résidentiel et de loisir du marché à destination agricole ou forestière. Dans une première approche, on a retenu dans le marché résidentiel et de loisir, les achats des non agriculteurs de biens de moins de 5 hectares négociés à plus de 15 000 euros l'hectare en ce qui concerne les terres, prés, friches, landes et bois, et à plus de 30 000 euros l'hectare pour les cultures spéciales. Des travaux ultérieurs devraient permettre de préciser ce marché notamment sur les zones de déprise agricole.

surfaces mais négociées à des prix beaucoup plus élevées. A l'opposé, dans des secteurs plus éloignés des centres urbains, les achats portent sur des parcelles plus grandes et à des prix à l'hectare moindres.

### **3. Le marché foncier à destination agricole**

Chaque année, s'échangent sur le marché foncier à destination agricole de l'ordre de 400 000 hectares en 96 000 transactions. Ce marché comprend le marché des terres et prés pour 270 000 hectares, celui des vignes pour 16 000 hectares et celui des cultures spéciales avec des vergers, des terrains maraîchers et des biens mixtes (terres et vignes par exemple) pour plus de 100 000 hectares.

Douze mille transactions, sur ce total de 96 000, portent sur des fonds disposant d'un bâtiment, pour 120 000 hectares. La transaction moyenne de 10 hectares est négociée 145 000 euros (valeur des bâtiments comprise). Les biens libres constituent les deux tiers du marché. La moitié des terres louées est acquise par les fermiers en place. Les bâtiments d'habitation et les bâtiments d'exploitation avec du caractère se retrouvent fréquemment sur le marché agricole et sur le marché résidentiel. Cette situation entraîne une vive hausse du coût du logement pour les agriculteurs.

Plus de 90 000 transactions portant sur des surfaces non bâties sont observées chaque année pour une surface de 280 000 hectares. Sur ce marché de parcelles, les biens libres représentent près de 60 % des ventes et un peu plus de la moitié des surfaces (52 %). 73 % des parcelles louées sont achetées par les fermiers en place pour 78 % des surfaces.

La dimension moyenne des parcelles libres vendues est de 3,1 hectares, le quinzième de la superficie moyenne des exploitations. Le marché foncier est d'abord un marché d'agrandissement pour les exploitations agricoles. Les valeurs de ce marché se forment au regard de la valeur ajoutée espérée par hectare que pourra dégager l'exploitant agricole, elles ne se forment pas selon le niveau des fermages. Sur la période 1950-2000, les deux principaux facteurs explicatifs de l'évolution du prix de la terre agricole ont été les résultats économiques agricoles à l'hectare et les taux d'intérêts réels. Quand la valeur ajoutée à l'hectare augmente, le prix de la terre augmente. Quand les taux d'intérêt réels augmentent, la capacité d'emprunt des acquéreurs diminue, les prix fonciers également. Le prix à l'hectare des terres correspond à une capitalisation de la valeur ajoutée à l'hectare plus ou moins longue suivant les taux d'intérêt et la confiance que les agriculteurs peuvent avoir dans le maintien des revenus. Pour les cultures et l'élevage, il fallait 6 années de revenus pour acheter un hectare de terre entre 1994 et 1997 contre 8,6 en 2003. Pour les vignes AOC, les ratios sont plus élevés, et différent beaucoup d'un vignoble à l'autre. La variation forte des revenus entraîne des variations fortes du prix des vignobles.

Si, depuis longtemps, les prix de la terre à destination agricole ont été influencés par les perspectives de changement d'usage, la pression foncière urbaine de plus en plus diffuse et croissante se répercute plus fortement sur les valeurs de la terre agricole ces dernières années.

#### **4. Le marché foncier viticole**

Le marché foncier viticole est un marché spécifique ; en effet, les plantations de vigne sont encadrées par des droits à plantation et par la délimitation d'aires d'appellation d'origine contrôlées.

La superficie totale des vignobles français est de 860 000 ha, soit 3,2 % de la SAU et 1,7 % du territoire national. Cinq cent mille hectares sont consacrés à la production de Vins de qualité produits dans des régions déterminées (VQPRD), ce sont les vins d'Appellation d'origine contrôlée (AOC) et les vins délimités de qualité supérieure.

Le vignoble est la marque de certaines régions. Près du tiers du vignoble est situé dans le Languedoc-Roussillon, 17 % en Aquitaine, 11 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur. La Bourgogne, l'Alsace ou la Champagne sont tout autant marquées par la culture de la vigne.

En 2003<sup>19</sup>, 16 200 ha de vignes ont été vendus en 11 700 transactions, soit 1,4 ha en moyenne.

La SCAFR note que le marché se ferme quand les prix baissent ; c'est le cas du Bordelais, du Sud-Ouest et de la Bourgogne ou quand les acquéreurs potentiels pensent, à tort ou à raison, que les prix sont en fin de période de hausse.

Dans 62 % des cas, les acquéreurs sont des viticulteurs, non-fermiers, en place ; la pratique du fermage étant très faible en viticulture contrairement au reste de l'agriculture. Le quart des acquéreurs était constitué par des non-agriculteurs, pourcentage inférieur à celui enregistré sur le marché agricole hors vignes, qui était de 29 %. En Alsace, les non-viticulteurs représentent une part négligeable du marché (environ 6 %), en Bordelais cette part est de 24 % en superficie, 22 % en valeur.

Selon les données des SAFER, en 2003, le prix des vignes AOC poursuit sa hausse commencée en 1994. L'augmentation du prix de ces vignes s'expliquerait par l'évolution de la valeur ajoutée à l'hectare dégagée par ces vignobles et par celle des taux d'intérêts réels, la baisse de ces derniers a accompagné la hausse jusqu'en 2000 et serait le principal facteur explicatif de la hausse depuis cette date. La baisse des droits de mutation, passés de 16,5 % à 4,9 % au 1<sup>er</sup> janvier 1999, a favorisé la hausse pour 11 % et a donc profité aux seuls vendeurs.

---

<sup>19</sup> Source : étude de Terres d'Europe, SCAFR-SAFER

En 2003, le prix moyen des vignes AOC était de 73 000 € l'hectare. Par vignoble, il s'établissait ainsi qu'il suit, par hectare :

- Alsace : 148 700 €
- Bordeaux : 50 300 €
- Bourgogne : 73 400 €
- Champagne : 435 400 €
- Jura-Savoie : 24 300 €
- Languedoc-Roussillon : 14 100 €
- Provence-Corse : 21 800 €
- Sud-Ouest : 14 000 €
- Val de Loire et Centre : 22 100 €
- Vallée du Rhône : 41 000 €

Ces prix représentent des moyennes. Les grands crus classés pouvaient atteindre<sup>20</sup> 1,3 million d'euros pour le Pomerol, 300 000 € pour le Châteauneuf-du-Pape, 100 000 € pour le Gigondas.

Les acheteurs de vignobles sont aussi des étrangers à la recherche d'une résidence au soleil, dans un paysage de charme. Il en est ainsi en Provence pour 50 % de la demande.

En 2002<sup>21</sup>, dans le Languedoc, l'hectare de vin de pays se négociait au prix moyen de 20 000 €, en augmentation de 40 % en douze ans.

Pour cette même année 2002, le prix moyen de l'hectare de vigne, sans appellation, était de 11 470 €. A titre de comparaison, le prix moyen des terres labourables était de 3 860 € et celui des prairies de 2 750 €.

Entre 1991 et 2003, en valeur constante, l'évolution du prix des vignes AOC a évolué ainsi qu'il suit, selon les diverses régions de production.

(Base 100 en 1991)

Alsace	Bordeaux	Bourgogne	Champagne	Jura-Savoie	Languedoc Roussillon
311	107	88	203	75	135
Provence Corse	Sud-Ouest	Val de Loire Centre	Vallée du Rhône	France	
99	112	100	177	144	

Source : Terres d'Europe, SCAFR-SAFER

Le vignoble champenois poursuit sa hausse pour la dixième année consécutive, celui de la vallée du Rhône enregistre une hausse pour la cinquième année consécutive. En 2003, le bordelais enregistre un retournement de tendance, à la baisse, à l'exception des appellations les plus prestigieuses. De même, en Bourgogne, une baisse est enregistrée, moins sévère que celle de 2002 ; en douze ans, le prix moyen de l'hectare de vignes aura perdu plus de 12 % en valeur

<sup>20</sup> Source : Lettre annuelle d'Agri-France BNP-Paribas, février 2004.

<sup>21</sup> Source : Agreste Graph-Agri, 2004 - Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.

constante, la plus forte baisse enregistrée au niveau national, après le vignoble jurassien et savoyard.

La conjoncture viticole pourrait avoir des conséquences sur le prix des vignes et sur le volume des échanges fonciers qu'il est actuellement difficile de mesurer.

### **5. Le marché foncier forestier**

Le marché forestier, des fonds de plus d'un hectare, est de l'ordre de 100 000 hectares par an. Il reflète la structure de la propriété forestière. Il est d'une part concentré, puisque 6 % des ventes, celles relatives aux biens de plus de 25 hectares, constituent 60 % des surfaces du marché, et d'autre part, morcelé puisque les parcelles de moins de 10 hectares constituent 85 % des ventes pour le quart des surfaces.

Le marché forestier est un marché étroit. Un pour cent du patrimoine forestier privé se vend chaque année. Les forêts de plus de 100 hectares se vendent tous les 80 ans, les bois de 1 à 10 hectares tous les 130 ans. La faible fluidité du marché des petites parcelles forestières traduit l'absence de marché des forêts inexploitable à cause de leur inaccessibilité, de la pente, etc. Le blocage du marché concerne notamment certaines forêts de montagne.

- Qui vend ?

Pratiquement, le quart du marché est alimenté par les indivisions, essentiellement lors des règlements de succession. Les premiers vendeurs sont les personnes physiques non agricoles avec 61 % des offres pour 39 % des valeurs. Les agriculteurs personnes physiques interviennent dans 6 % des ventes pour 4 % des surfaces. Les personnes morales fournissent 9 % des biens vendus pour 31 % des surfaces. A 84 %, les vendeurs ont plus de 50 ans.

- Qui achète ?

Les premiers acheteurs de forêts sont les personnes physiques (non agricoles) pour 60 % des achats et 42 % des surfaces. Ils sont suivis en ce qui concerne les surfaces par les personnes morales (non agricoles) pour le quart des surfaces et le dixième des transactions. Les agriculteurs interviennent sur 17 % des échanges et 12 % des surfaces. Ils sont sur-représentés comparativement à leur place dans la population totale. Ils achètent des lots plus petits que la moyenne (environ 6,5 ha), meilleur marché, généralement non bâtis, situés à proximité de leur propriété et/ou de leur domicile.

Si, sur le marché des terres agricoles, les achats en indivision n'existent pas, il en est autrement pour les forêts. Les indivisaires achètent 7 % des surfaces pour 5 % des valeurs. La part de marché des moins de 50 ans est de 55 %.

Sur les trente dernières années, on note plusieurs cycles de marché articulés autour de 3 périodes particulièrement actives :

- la fin des années soixante-dix marquée par une forte hausse du prix du bois et des terres qui se manifeste par des achats nombreux, notamment avec la constitution de groupements forestiers

institutionnels ; le prix des forêts atteint alors un sommet ; il est le double du prix de 2003 ;

- les années 1989-1991 correspondent à la bulle immobilière urbaine qui s'est répercutée notamment sur le marché forestier résidentiel (bois de petite surface et ensemble forestier doté d'un bâtiment) ;
- les dernières années depuis 1998, caractérisées par une hausse de la valeur patrimoniale des forêts, dans un contexte de vives hausses des marchés immobiliers urbains et ruraux dopés principalement par la baisse des taux d'intérêt et plus marginalement par celle de la fiscalité sur les droits de mutation en 1999.

A l'opposé, on enregistre deux périodes atones :

- autour des années 1983-1984, avec moins de 80 000 hectares échangés, le marché foncier rural ayant également connu une fermeture directement liée à la chute du prix de la terre,
- et de 1993 à 1997, où les marchés immobiliers se sont réajustés suite à la bulle immobilière urbaine du début de la décennie.

- **Le prix**

Le prix des forêts de 2003 correspond à celui de 1971, après avoir connu un sommet en 1980 et un minimum en 1997.

Deux facteurs fondamentaux expliquent l'évolution du prix de la forêt : - le prix de la terre agricole qui constitue le support du peuplement forestier et - le prix du bois qui traduit l'espérance de valeur future accordée au peuplement.

Toutefois, il convient de souligner que, depuis 1999, les comportements se sont modifiés. Sur les parcelles de plus de 25 ha, les acquéreurs se comportent comme s'ils anticipaient une remontée des cours du bois. Depuis l'année citée, le prix de la terre agricole influence trois fois plus le prix des forêts que lors de la période 1971-1998. Le marché du bois a perdu, probablement momentanément, plus de la moitié de son impact.

Quant au prix des parcelles de moins de 10 hectares, il évolue depuis 1999 parallèlement à celui des parcelles du marché des espaces résidentiel et de loisirs.

Si on observe l'évolution du prix des forêts par région forestière, on note que la hausse des prix en Ile-de-France, et dans une moindre mesure en Provence-Alpes-Côte d'Azur, est moins forte sur les dernières années que lors de la bulle immobilière de 1990. Il est probable que la modération des prix soit liée à une moindre anticipation des changements d'usage des parcelles forestières dans la mesure où les documents d'urbanisme protègent de plus en plus durablement les espaces boisés.

Le marché des forêts est à la fois un marché lié à la production forestière, à la chasse, mais aussi à la recherche d'un cadre de vie. Le morcellement de la forêt est un handicap à sa valorisation. La restructuration de la petite propriété forestière est à rechercher.

### **6. Le marché des landes, friches et étangs**

Ce marché de biens « non productifs » est de l'ordre de 15 000 hectares par an. C'est un marché intermédiaire dans la mesure où les friches constituent un état transitoire, dont on ne connaît pas la destination exacte faute d'informations suffisantes. Les biens acquis sur ce marché, avec une meilleure connaissance, devraient être répartis entre le marché résidentiel et de loisirs, les marchés agricole et forestier et le marché à caractère environnemental.

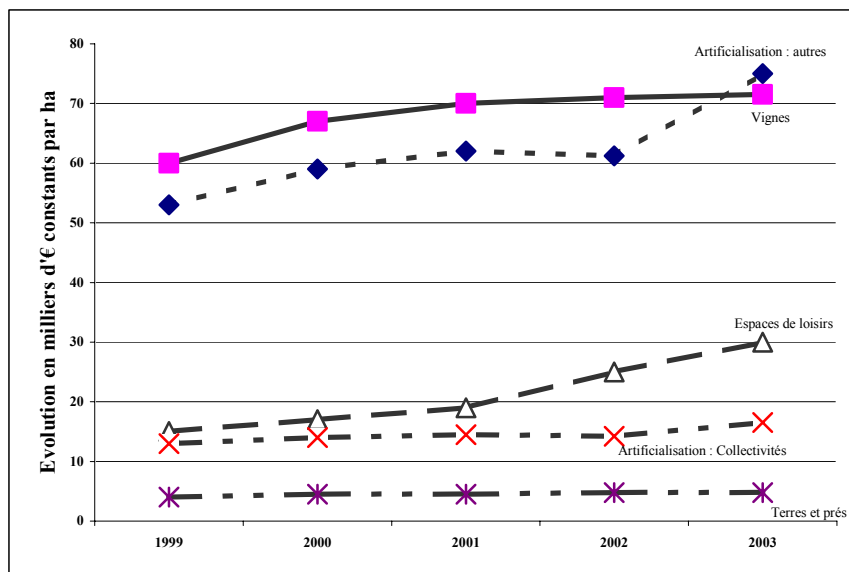
### **7. Le marché foncier à caractère environnemental**

Sur les espaces naturels et ruraux, il existe un marché lié à la protection environnementale, à des politiques de paysages, de préservation de la biodiversité, de protection de la ressource en eau, de lutte contre les risques technologiques et les risques d'inondation. A part les conservatoires régionaux des espaces naturels, d'ailleurs souvent appuyés par les collectivités, les acteurs de ce marché environnemental sont, quasi exclusivement, des acteurs publics. Ils interviennent sur la base de politiques publiques de préservation de biotopes, de paysages, de protection de la ressource en eau, de gestion des risques technologiques ou naturels (inondation). Les acteurs sont assez divers, du Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres (CELRL), aux départements en ce qui concerne les espaces naturels sensibles, les différentes collectivités, les syndicats d'eau. Compte tenu de l'atomisation des lieux à protection forte et de l'intervention épisodique de ces acteurs sur le marché, il convient que ces achats soient opérés en cohérence avec les marchés des espaces naturels. Il n'existe pas à proprement de marché dans la mesure où il n'y a pas de concurrence entre les acteurs publics pour ce type de biens. Par contre, il peut exister une concurrence entre les marchés environnementaux et les autres précédemment cités. Il convient que les prix des espaces liés à la protection de l'environnement, appréciés par le public, restent en cohérence avec les autres marchés d'espaces naturels agricoles et forestiers.

Compte tenu de la multifonctionnalité des espaces agricoles et forestiers, le marché foncier à caractère environnemental est, la plupart du temps, contenu dans les marchés agricoles et forestiers.

\*  
\*            \*

Graphique 1 : Evolution du prix à l'hectare des divers marchés



Source : Terres d'Europe – SCAFR-SAFER.

Les courbes du graphique montrent que les terrains à bâtir (artificialisation : autres) sont 17 fois plus chers que les terres et prés agricoles, et se situent à des niveaux comparables à ceux des vignes d'appellation. Des espaces de loisirs (hors terrains à bâtir) se vendent 6,7 fois plus cher que la terre agricole. Les réserves foncières des collectivités locales se constituent à un prix 3,6 fois supérieur à celui des terres et prés agricoles.

Sur les cinq dernières années, si le prix de la terre a augmenté de 20 %, celui des terrains à bâtir a progressé de 44 % et celui des espaces de loisirs de 112 %. Ces chiffres révèlent l'accroissement de la pression foncière urbaine sur les franges de l'espace agricole. Les espaces de loisirs ont des prix de plus en plus élevés ; leur prix (moyen) représente 40 % du prix des terrains à bâtir contre 27 % en 1999.

**Le marché foncier agricole : un marché dominé, donc à protéger**

L'analyse des prix des terrains agricoles non bâtis, en Bretagne, fait bien apparaître le potentiel de déséquilibre entre les différents marchés fonciers.



Tableau 1 : Hiérarchie des prix des terres agricoles en Bretagne

Evolution du prix	Zone en déprise	Zone rurale	3 <sup>ème</sup> couronne périurbaine	2 <sup>ème</sup> couronne périurbaine	Littoral et 1 <sup>ère</sup> ceinture des agglomérations	Littoral convoité
Terres et prés acquis par des agriculteurs (1)	1	1 à 1,5	1,5 à 2,5	2,5 à 4	4 à 5	5
Terres et prés acquis par des non-agriculteurs	0,8 à 1	1 à 2	2 à 4	4 à 10	4 à 20	10 à 20
Terrains constructibles (3)	2 à 5	5 à 10	10 à 25	10 à 50	25 à plus de 100	30 à plus de 100
Ratio de prix : (3)/(1)	5	10	15	20	25	Supérieur à 25

Source : Terres d'Europe SCAFR-SAFER pour direction régionale de l'équipement de Bretagne.

Les prix des terrains agricoles varient dans un rapport de 1 à 2,5 entre les zones de déprise agricole et les deuxièmes couronnes périurbaines. Près des centres urbains et sur le littoral, le prix de la terre achetée par les agriculteurs est cinq fois plus élevé qu'en zone de déprise. Ces différences de prix ont plusieurs explications : des systèmes d'exploitation agricole valorisant la proximité de la ville (maraîchage, circuits courts...), des terres agricoles au meilleur potentiel agronomique, un marché foncier plus étroit, et des perspectives de changement d'usage de la terre plus fort quand on se rapproche des centres urbains et du littoral.

Dans chacune des zones répertoriées, les achats de terrains résidentiels ou de loisirs de la part des ruraux ou citadins, non-agriculteurs, se réalisent à des prix supérieurs à ceux des agriculteurs, juste supérieurs dans la plupart des zones rurales, l'écart étant de plus en plus important au fur et à mesure que l'on se rapproche de la ville, au fur et à mesure que la concurrence entre les non-agriculteurs s'intensifie et que les perspectives de changement d'usage augmentent. A l'opposé, dans les zones en déprise, des parcelles qui intéressent peu l'agriculture se négocient à des prix inférieurs à la moyenne des terres acquises par les agriculteurs, ces dernières étant de meilleure qualité. A qualité équivalente, il suffit que les non-agriculteurs proposent un prix de 10 à 20 % supérieur au prix proposé par les agriculteurs pour l'emporter.

Les prix des terrains à bâtir, non viabilisés, sont toujours bien supérieurs aux prix pratiqués pour les terres agricoles. Les écarts vont de 1 à 5 dans les zones rurales, de 1 à 10, ou de 1 à 15 dans les secondes couronnes périurbaines, et de 1 à 20 voire de 1 à 25 à proximité des centres urbains et sur le littoral. En valeur absolue, les écarts augmentent, donc les tensions, lorsque l'on se rapproche des centres urbains et du littoral.

L'exemple des marchés bretons montre bien que, sans protection du marché foncier agricole, le différentiel de prix entre marché agricole et autres marchés urbains aboutirait à un espace agricole voué au mitage, et à des changements d'usage uniquement liés à des logiques « urbaines » (par opposition à agricole). Les espaces agricoles ne pourraient assurer les diverses fonctions dont la société a besoin.

#### IV - LA REGLEMENTATION RELATIVE A L'USAGE DU SOL

Cette réglementation est essentiellement nationale, à l'exception de certaines réglementations à caractère environnemental qui sont prises au niveau européen et s'imposent aux Etats membres de l'Union européenne.

##### A - L'ESQUISSE D'UNE REGLEMENTATION EUROPEENNE : NATURA 2000

L'Homme dépend de son milieu naturel, de la qualité de l'air et de l'eau comme de l'équilibre et de la bonne santé de la nature, des champs, des forêts et des mers. Il se nourrit de cette diversité biologique qu'il modifie au fil du temps. En retour, il doit respecter et protéger ce patrimoine naturel au profit des générations futures. En Europe, les climats, les sols, les paysages et les espaces cultivés sont extrêmement variés avec un grand nombre d'espèces animales et végétales. Le maintien de cette « biodiversité » est un facteur clé pour un développement durable et maîtrisé, particulièrement dans les zones rurales.

Les **habitats** de la faune et de la flore doivent donc être préservés ainsi que les espaces qui relient ces milieux entre eux. La diversité biologique forme en effet un ensemble de lieux et d'espèces dépendant les uns des autres et constituant ainsi un tout. Les oiseaux migrateurs qui, chaque année, traversent l'Europe pour l'Afrique sont en danger si l'un des milieux qui conditionnent le déroulement de leur migration vient à disparaître et si l'espèce disparaît, la diversité biologique des milieux qu'elle occupe est diminuée.

Ce constat a amené l'Union européenne à adopter deux directives, l'une en 1979, l'autre en 1992 pour donner aux États membres un cadre commun d'intervention en faveur de la préservation des milieux naturels.

**La directive du 2 avril 1979** dite directive « Oiseaux » prévoit la protection des habitats nécessaires à la reproduction et à la survie d'espèces d'oiseaux considérées comme rares ou menacées à l'échelle de l'Europe. Dans chaque pays de l'Union européenne, seront classés en Zone de protection spéciale (ZPS) les sites les plus adaptés à la conservation des habitats de ces espèces en tenant compte de leur nombre et de leur superficie.

**La directive du 21 mai 1992** dite directive « Habitats » promeut la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvage. Elle prévoit la création d'un réseau écologique européen de Zones spéciales de conservation (ZSC). La France recèle de nombreux milieux naturels et espèces cités par la directive : habitats côtiers et végétation des milieux salés, dunes maritimes et continentales, habitats d'eau douce, landes et fourrés tempérés, maquis, formations herbacées, tourbières, habitats rocheux et grottes... avec leurs plantes

et leurs habitants : mammifères, reptiles, amphibiens, poissons, arthropodes, insectes, et autres mollusques...

Ces « habitats » et ces espèces ont fait l'objet d'un recensement mené par le Muséum national d'histoire naturelle.

Inspirées par les principes du droit anglo-saxon, les deux directives fixent aux États signataires une obligation de résultat : maintenir en état de conservation favorable les habitats et les espèces inscrits aux annexes, mais leur laissent toute liberté sur les moyens à mettre en œuvre. Cette conception juridique, radicalement différente des principes du droit français, est à l'origine des difficultés rencontrées par l'Administration et les acteurs socio-économiques pour comprendre et appliquer les directives. Une des principales difficultés est l'opposition entre les stratégies conservatoires française et européenne. En effet, toute la politique française repose sur le principe d'une conservation très réglementée portant sur de tout petits espaces (les réserves naturelles ne représentent que 0,2 % du territoire), alors que le dispositif Natura 2000 est conçu pour s'appliquer à 15-20 % du territoire tout en cherchant à y concilier conservation et activités humaines.

Le réseau « **Natura 2000** » doit permettre de réaliser les objectifs fixés par la convention sur la diversité biologique, adoptée lors du « Sommet de la Terre » de Rio de Janeiro en 1992 et ratifiée par la France en 1996. Le réseau Natura 2000 devra tenir compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales qui s'y attachent. Pour atteindre cet objectif, ce réseau va donner lieu à l'élaboration de contrats.

### **1. Les instruments de protection de Natura 2000**

La directive « Habitats » cherche à concilier les exigences écologiques des habitats naturels et des espèces avec les activités économiques, sociales et culturelles qui s'exercent sur les territoires et avec les particularités régionales et locales. L'objectif n'est donc pas de faire de ces sites des « sanctuaires de nature » où un règlement fixerait une fois pour toutes des interdictions et où toute activité humaine serait proscrite.

Au contraire, la conservation de la diversité biologique est très souvent liée à l'action de l'homme, spécialement dans l'espace rural et forestier. Par exemple, la déprise agricole constitue une menace pour la biodiversité sur de nombreux territoires. Il faut donc favoriser de nouvelles pratiques et des politiques audacieuses et innovantes dans ces domaines essentiels pour l'économie.

Il s'agit de promouvoir une gestion concertée et assumée par tous les acteurs intervenant sur les espaces naturels.

Les productions agricoles et forestières, le tourisme rural qui occupent le territoire du réseau Natura 2000 sont des atouts pour la France. Les activités de loisirs comme les sports de nature, la chasse, la pêche contribuent également à l'entretien des espaces ainsi qu'à la qualité de la vie rurale. Elles génèrent des emplois d'experts, de guides ou d'agents d'entretien. La France a choisi d'élaborer avec ces hommes de terrain des « documents d'objectifs » pour chaque site.

Le document d'objectifs constitue une démarche novatrice. Il est établi sous la responsabilité du préfet de département assisté d'un opérateur technique, en faisant une large place à la concertation locale. Un comité de pilotage regroupe sous l'autorité du Préfet les partenaires concernés par la gestion du site (collectivités locales, propriétaires, exploitants, associations, usagers...) ou leurs représentants. Ce document définit les orientations de gestion et les mesures de conservation contractuelles et indique, le cas échéant les mesures réglementaires à mettre en œuvre sur le site. Il précise les modalités de financement des mesures contractuelles.

C'est donc à partir du document d'objectifs que sont établis les contrats de gestion. Pour aider à la réalisation des documents d'objectifs, des outils sont mis à la disposition des services de l'État et des opérateurs :

- un guide méthodologique a été élaboré à la suite d'une opération expérimentale cofinancée par l'Union européenne et menée sur 37 sites « pilotes ». Il traite de la rédaction du document d'objectifs ;
- un plan de formation a été mis en place dès 1999 pour les agents de l'État (DIREN, DDAF...) ainsi que pour les opérateurs techniques. Il contribue également à l'échange d'expériences entre les régions ;
- par ailleurs, les « cahiers d'habitats » présentent pour chaque habitat défini dans la directive une synthèse des connaissances scientifiques ainsi que des recommandations de gestion. Leur rédaction a été confiée à des scientifiques et à des gestionnaires de milieux naturels.

## **2. Les raisons de cette démarche contractuelle**

L'adhésion individuelle au « document d'objectifs » des acteurs qui ont en charge la gestion et l'entretien des milieux naturels se fera sous la forme de contrats appelés « **contrats Natura 2000** ». Ces contrats permettent aux signataires (propriétaires, agriculteurs, forestiers, chasseurs, associations, communes...) d'être rémunérés pour les travaux et les services rendus à la collectivité.

Par exemple, un particulier qui débroussaille régulièrement sa lande naturelle pourra bénéficier d'un financement. Un contrat Natura 2000 pourra aussi rétribuer l'entretien d'arbres ou de haies abritant des oiseaux, insectes ou mammifères ou aider un propriétaire à créer ou restaurer une mare, un étang ou une tourbière. De même, un agriculteur pourra être encouragé à rétablir des pratiques traditionnelles de fauche et de pâturage favorables à la préservation d'espèces sensibles comme certaines orchidées ou papillons rares. Enfin encore, un forestier pourra être incité à favoriser la diversification des essences et à créer des clairières...

Ces contrats sont passés directement entre l'État (via le Préfet de département) et le titulaire de droits réels ou personnels conférant la jouissance des parcelles concernées. Ils sont d'une durée minimale de cinq ans.

Le contrat définit précisément les tâches à accomplir pour conserver ou rétablir les habitats naturels et les espèces qui ont motivé la création du site. Il indique la nature et les modalités de rémunération par l'État (et les collectivités territoriales le cas échéant) en contrepartie des prestations à fournir par le bénéficiaire. Éventuellement cofinancées par l'Union européenne, ces aides de l'État seront accordées sous forme de subventions aux investissements ou d'aides annuelles à l'hectare (ou au linéaire entretenu de haies ou de berges...).

Les contrats conclus par des exploitants agricoles prendront la forme de contrats ou de Mesures agro-environnementales (MAE). Ces deux types de contrats devront être conformes aux prescriptions des documents d'objectifs et bénéficieront de conditions privilégiées et attractives de financement au titre de Natura 2000.

### **3. Natura 2000, un atout pour l'aménagement du territoire ?**

Pour la France, le réseau Natura 2000 constitue un atout supplémentaire pour l'aménagement du territoire, pour la valorisation du patrimoine naturel et le développement de l'économie locale.

Ces espaces naturels sont souvent concernés par des activités économiques (productions agricoles et forestières, tourisme rural) et de loisirs (chasse, pêche, loisirs de plein air...) qui contribuent à leur entretien et à la qualité de la vie rurale. Le réseau Natura 2000 est donc appelé à devenir un outil d'aménagement du territoire et de promotion d'une utilisation durable de l'espace.

Natura 2000 s'inscrit dans le schéma de services collectifs des « espaces naturels et ruraux » prévu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Ce schéma vise à consolider, améliorer et assurer la pérennité à long terme des activités agricoles, sylvicoles et touristiques. La concertation mise en place dans les sites permettra d'asseoir le réseau écologique national sur de plus larges territoires que les seuls espaces protégés actuellement. Natura 2000 complète en effet les mesures de protection réglementaires ou foncières par des contrats individuels librement consentis.

Le réseau contribue enfin à faire reconnaître des territoires en leur accordant les moyens nécessaires à leur préservation et à leur mise en valeur.

Les contractants peuvent bénéficier des aides financières du Fonds national de gestion des milieux naturels, du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), de cofinancements européens des projets retenus au titre de LIFE-Nature et enfin des crédits programmés pour Natura 2000 dans les contrats de plan Etat-région.

### **4. Quelle est la procédure ?**

Les directives « lient tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ». Il s'agit donc d'une véritable obligation de résultat.

**L'ordonnance du 11 avril 2001** achève la transposition en droit français des directives « Oiseaux » et « Habitats » et donne un véritable cadre juridique à la gestion des sites Natura 2000. Ce texte est intégré au Code de l'Environnement. Il poursuit quatre buts :

- donner une existence juridique aux sites Natura 2000 de façon à ce qu'un régime de protection contractuel ou réglementaire puisse s'appliquer dans tous les cas ;
- privilégier l'option d'une protection assurée par voie contractuelle ;
- organiser la concertation nécessaire à l'élaboration des orientations de gestion de chaque site ;
- instaurer un régime d'évaluation des programmes ou projets dont la réalisation est susceptible d'affecter de façon notable un site.

La procédure Natura 2000 prévoit une large concertation locale. Le préfet de département consulte sur les projets de périmètre des sites les communes et les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés. Ceux-ci ont deux mois pour se prononcer.

Les avis des communes et des EPCI sont motivés. Si les préfets ne les respectent pas, ils doivent en préciser les raisons au ministre chargé de l'environnement. Selon la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, seuls des motifs scientifiques peuvent être invoqués.

Au-delà des consultations prévues par le décret, les préfets associent tout au long de la démarche les élus, les représentants des propriétaires, les agriculteurs, les sylviculteurs, les chasseurs, les acteurs des sports de la nature et les représentants des autres acteurs économiques et sociaux ainsi que les associations de protection de la nature.

Les sites Natura 2000 sont ensuite désignés et notifiés à la Commission européenne par le ministre chargé de l'environnement. Les sites comportant des terrains militaires font l'objet d'une désignation conjointe par les ministres chargés de la Défense et de l'Environnement. Les zones spéciales de conservation de la directive « Habitats » sont désignées après leur inscription par la Commission européenne sur la liste des sites d'importance communautaire.

\*

\*           \*

En conclusion, la contribution française au réseau Natura 2000 est jugée encore insuffisante pour permettre de préserver la diversité de nos milieux et de nos espèces.

Au printemps 2001, la France avait transmis à la Commission européenne une liste de 1109 sites totalisant une superficie terrestre de 3 300 000 ha et une superficie marine de 500 000 ha. Dans le même temps, le Conseil d'État a annulé les consultations de 531 sites, obligeant à reprendre ces procédures. Malgré les progrès accomplis, la France doit poursuivre ses efforts en faisant des

propositions complémentaires. L'État est soumis en la matière à une obligation de résultats. La Commission subordonne en effet le versement des fonds structurels à la bonne application de la directive « Habitats ». De plus, le 11 septembre 2001, la Cour de Justice des communautés européennes a condamné la France en manquement pour ne pas avoir transmis une liste complète de propositions de sites. Ce travail doit être rapidement exécuté sous peine d'astreintes journalières.

Des arrêtés, en date du 6 janvier 2005, ont étendu la liste des sites Natura 2000. A titre d'exemple, ont été désigné : les zones agricoles de la Hardt, en Lorraine, les herbages et cultures des vallées de la Voire, de l'Hironne, le banc d'Arguin, dans le bassin d'Arcachon, les îles Chausey.... Pour la directive « habitats », une centaine de nouveaux sites devraient venir compléter les 1 219 existants.

La France doit également désigner de nouveaux sites au titre de la directive « Oiseaux », car le nombre et la superficie des zones de protection spéciale sont insuffisants pour assurer une protection appropriée des espèces, d'autant que la France a une responsabilité particulière. Son territoire est en effet fréquenté par plus de 80% des espèces d'oiseaux les plus fragiles à l'échelle européenne.

Les préfets de département doivent donc élaborer de nouvelles propositions ou extensions de sites. Plus généralement, il conviendra de veiller à ce que la concertation soit effective sur le terrain, les élus se plaignant très souvent de n'être pas réellement consultés.

Le financement des mesures devra être assuré, à court, moyen et long termes.

#### B - LA REGLEMENTATION RELATIVE A L'USAGE DES SOLS

La préoccupation concernant le foncier rural est de maintenir l'agriculture, quand elle justifie d'être maintenue, alors qu'elle est en concurrence avec d'autres utilisations économiques plus rentables, comme l'a souligné Yves Jegouzo lors de son audition par la section de l'agriculture et de l'alimentation.

Cette pression qui s'exerce sur les espaces agricoles n'est pas nouvelle. Dès les années 1975, deux articles ont été introduits dans le Code de l'urbanisme afin de protéger l'agriculture contre l'urbanisation diffuse et le « mitage ».

La dernière loi d'orientation agricole, du 9 juillet 1999, fait de l'aménagement et du développement durable de l'espace rural une « priorité essentielle » de l'aménagement du territoire. Pour ce faire, la mise en valeur et la protection de l'espace agricole et forestier doit prendre en compte ses fonctions économique, environnementale et sociale ; il conviendrait d'y ajouter pour le moyen et le long termes.

Pour atteindre cet objectif, le code rural et forestier prescrit l'établissement, dans chaque département, d'un document de gestion de l'espace agricole et forestier qui, après approbation du préfet, est transmis pour avis aux maires, aux chambres d'agriculture et aux syndicats agricoles représentatifs, avant d'être publié dans chaque commune du département.

Différents documents d'aménagement, de planification et d'urbanisme, qui s'articulent entre eux, devraient permettre la préservation des espaces agricoles.

## 1. Les documents d'usage du sol de l'Etat

### 1.1. Le schéma de services collectifs

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, institue un nouveau dispositif de planification territoriale : les schémas de services collectifs.

Ces schémas de niveau national concilient la mise en place des grandes priorités nationales et des besoins locaux dans une perspective de 20 ans. Ils visent trois objectifs : susciter le dynamisme des territoires, garantir et optimiser le fonctionnement des services publics, intégrer les impératifs du développement durable. Ces schémas coordonnent les interventions publiques dans neuf domaines déterminants pour l'aménagement et l'organisation du territoire :

enseignement supérieur et recherche	<a href="http://www.idf.pref.gouv.fr/dossiers/">http://www.idf.pref.gouv.fr/dossiers/</a>
<a href="http://www.idf.pref.gouv.fr/dossiers/">http://www.idf.pref.gouv.fr/dossiers/</a>	- <a href="#">ens</a> transports de personnes
- <a href="#">ens</a> culture	<a href="http://www.idf.pref.gouv.fr/dossiers/">http://www.idf.pref.gouv.fr/dossiers/</a>
santé	- <a href="#">ens</a> énergie
<a href="http://www.idf.pref.gouv.fr/dossiers/">http://www.idf.pref.gouv.fr/dossiers/</a>	espaces naturels et ruraux
- <a href="#">ens</a> information et communication	<a href="http://www.idf.pref.gouv.fr/dossiers/">http://www.idf.pref.gouv.fr/dossiers/</a>
transports de marchandises	- <a href="#">ens</a> sports

Chaque schéma a fait l'objet d'un document de cadrage élaboré nationalement, puis de contributions régionales, construites dans le cadre des Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire. Les schémas ont été approuvés par décret après une dernière consultation régionale puis nationale.

Présentation résumée de la contribution régionale de l'Île-de-France aux schémas de services collectifs :

- **enseignement supérieur et recherche**

L'élaboration du schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche correspond à la phase prospective du plan Université III<sup>e</sup> Millénaire (U3M), lancé par le Premier ministre en novembre 1997. Il organise le développement de l'offre de formation et vise une répartition équilibrée de la recherche sur le territoire national.

- **culture**

Le schéma de services collectifs culturels définit les objectifs de l'intervention de l'État pour favoriser l'accès de tous aux biens, services et pratiques culturels et artistiques, et prévoit le rééquilibrage territorial de l'offre culturelle.



- **santé**

Le schéma de services collectifs sanitaires a pour but d'assurer un égal accès, en tout point du territoire, à des soins de qualité.

- **information et communication**

Le schéma de services collectifs de l'information et de la communication vise à assurer le développement équitable des services d'information et de communication en tout point du territoire et à soutenir l'innovation.

- **transports de personnes et transports de marchandises**

La loi prévoit deux schémas, l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises. Leur objectif : favoriser l'utilisation optimale des équipements et services existants, et les modes ou combinaisons de modes les plus respectueux de l'environnement, renforcer l'intermodalité.

L'Île-de-France a un schéma commun pour les deux volets :

- **énergie**

Le schéma de services collectifs de l'énergie définit les axes d'une action territoriale notamment pour maîtriser la demande et développer les énergies renouvelables.

- **espaces naturels et ruraux**

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux fixe les orientations fondamentales de la gestion, de la protection et de la mise en valeur des patrimoines naturels et ruraux.

- **sports**

Le schéma de services collectifs du sport définit les objectifs de l'État pour développer l'accès aux services, aux équipements, sites et itinéraires relatifs aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire national.

Seul le schéma relatif aux transports est opposable, pour le reste c'est un document dénué de tout caractère prescriptif.

### *1.2. Le schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux*

Instrument créé par la loi d'orientation d'aménagement de développement durable des territoires, le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux fixe les orientations en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale.

Ce schéma définit les principes d'une gestion équilibrée de ces espaces. Il décrit les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, la préservation des ressources non renouvelables et à contribuer à la prévention des changements climatiques.

Il détermine les conditions de mise en œuvre des actions de prévention des risques naturels afin d'assurer leur application adaptée sur l'ensemble du territoire.

Le schéma identifie les territoires selon les mesures de gestion qu'ils requièrent, les réseaux écologiques, les continuités et extensions des espaces protégés qu'il convient d'organiser. Il définit aussi les territoires dégradés et les actions de reconquête écologique nécessaires. Il met par ailleurs en place des indicateurs de développement durable.

Conformément à la loi, les schémas de services collectifs ont été élaborés par l'État dans une perspective à vingt ans, en prenant en compte les projets d'aménagement de l'espace communautaire européen.

Leur élaboration a donné lieu à une concertation associant les collectivités territoriales, les organismes socioprofessionnels, les associations et les autres organismes qui concourent à l'aménagement du territoire.

Préalablement à leur adoption, les projets de schémas de services collectifs ont été soumis pour avis aux régions, au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, aux délégations parlementaires et à des instances directement concernées. Les schémas seront révisés au plus tard un an avant l'échéance des contrats de plan Etat-région, du moins c'est ce qui était prévu.

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux vise à l'amélioration de la qualité de la vie et à la valorisation du patrimoine naturel, en définissant des orientations stratégiques de développement durable immédiat et à long terme.

Parmi les enjeux stratégiques nationaux arrêtés par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 8 juillet 2001, figure « la maîtrise de l'urbanisation », nécessitant en particulier « une politique foncière de protection plus volontariste en vue de la limitation de l'étalement urbain ».

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux apparaît comme un outil de planification, d'aménagement et de gestion de l'espace et de préservation de l'espace agricole et forestier.

Il constitue un cadre de cohérence pour les services déconcentrés de l'État auxquels il s'impose. Les régions sont invitées à mettre en place un Schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT) qui, tenant compte des diverses contributions, constitue la traduction au niveau régional des orientations du schéma national.

### *1.3. Les Directives territoriales d'aménagement (DTA)*

Les DTA ont été créées par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995. Elles constituent des documents d'aménagement du territoire autant que des documents d'urbanisme.

L'article L.111.1 du Code de l'urbanisme dispose que « ces directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ».

Ces directives fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport, les grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Elles vont donc avoir un impact sur les usages du sol, notamment agricoles.

Les directives territoriales d'aménagement sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative ou, le cas échéant, sur la demande d'une région, après consultation du Conseil économique et social régional.

Sont associés à l'élaboration de ces directives les collectivités territoriales (départements, communes, chefs-lieux d'arrondissement, communes de plus de 20 000 habitants), les groupements de commune ayant compétence en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme.

Les personnes publiques ainsi associées à cette élaboration sont appelées à faire connaître leur avis sur le projet de directive, avis considéré comme favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois après avoir été saisi.

Le projet de directive, assorti des avis des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés, est soumis à enquête publique. La directive, éventuellement modifiée pour tenir compte de ces avis, doit être approuvée par décret en Conseil d'Etat.

La directive territoriale d'aménagement permet, en théorie, à l'Etat, de fixer les orientations générales en matière d'aménagement et d'équilibre entre développement et protection des territoires. Elle doit permettre la prise en compte des spécificités locales tout en s'inscrivant dans le cadre des politiques générales de l'Etat. Ces directives ne portent que sur les parties du territoire présentant des enjeux particulièrement importants ou sensibles.

Les DTA doivent favoriser une programmation plus cohérente des actions de l'Etat ainsi que leur coordination. Les directives territoriales d'aménagement s'imposent aux schémas de cohérence territoriale et aux schémas de secteur et, en leur absence, aux plans locaux d'urbanisme et cartes communales.

Où en est, à la fin 2004, la mise en place et l'entrée en vigueur des directives territoriales d'aménagement ?

A titre d'exemple, le projet en consultation de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise souligne le caractère fragilisé par les pressions urbaines d'une agriculture diversifiée et performante, très présente sur le territoire de la DTA, dont elle occupe près des deux tiers de la surface.

Il est noté « qu'à des degrés divers selon les secteurs, la quasi-totalité de l'activité agricole du territoire de la DTA est fragilisée par l'importance des pressions foncières liées au développement urbain, y compris dans des secteurs où les pouvoirs publics ont investi en soutien à la profession, à travers les aides à l'irrigation par exemple ».

Le projet de directive souligne le rôle des aires d'appellation d'origine contrôlée comme une protection forte vis-à-vis de l'urbanisation. Il constate que « le mitage par l'urbanisation et la fragmentation des espaces par les infrastructures laissent à l'agriculture des espaces interstitiels qui conduisent à sa disparition ».

Parmi les propositions d'action, l'une d'elle a pour objectif de maîtriser l'étalement urbain et de lutter contre la banalisation de l'espace périurbain. Pour éviter que sous la pression du développement périurbain le morcellement des espaces non bâtis s'opère et qu'ainsi les mécanismes de résistance à la pression foncière ne fonctionnent plus, le projet de directive souligne qu'il est stratégique de réaffirmer les vocations des espaces naturels et paysagers à l'échelle de l'aire métropolitaine et les conditions de leur gestion. Il s'agit de préserver les zones d'expansion des crues et les réserves en eau, de garantir la pérennité d'une agriculture périurbaine, de garder des « poumons verts », de préserver la diversité biologique, de permettre la création de zones de loisir.

#### *1.4. Le document de gestion de l'espace agricole et forestier*

Il est établi dans chaque département un document de gestion de l'espace agricole et forestier qui, une fois approuvé par l'autorité administrative, est publié dans chaque commune du département. Il comporte un volet relatif à la conservation et la gestion de la qualité des habitats de la faune sauvage. Ce document doit être consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et des schémas départementaux des carrières. Il aura, préalablement à sa publication et à sa diffusion, été transmis pour avis aux maires des communes concernées, aux chambres d'agriculture, aux centres régionaux de la propriété forestière, aux syndicats de propriétaires forestiers, à la fédération départementale des chasseurs ainsi qu'aux syndicats agricoles représentatifs.

A ce jour, peu de documents ont été établis.

#### *1.5. Les Projets d'intérêt général (PIG)*

Les PIG constituent l'un des moyens dont disposent les collectivités publiques, autres que la commune (responsable de l'élaboration de son PLU), pour faire prendre en compte des préoccupations qui dépassent le strict cadre des communes ou des groupements de communes. Ils ont pour objet d'empêcher que les documents d'urbanisme rendent plus difficile la réalisation de certains projets ou les remettent en cause. Ces projets, qualifiés d'intérêt général par le préfet, n'excluent pas bien évidemment la discussion, les explications, les compléments d'information réciproques entre les communes ou leurs groupements et les autorités responsables, porteurs de ces projets tout au long de l'élaboration du document d'urbanisme. Les PIG traduisent une double préoccupation :

- d'une part, permettre une nécessaire harmonisation des décisions d'utilisation de l'espace des différentes collectivités publiques, conformément à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme ;

- d'autre part, ne pas remettre en cause les libertés des communes ou de leurs groupements dans l'exercice de leurs prérogatives en matière d'affectation de l'espace.

Ne pas remettre en cause les libertés des communes en matière d'affectation de l'espace, ainsi que la nécessaire stabilité des documents de planification urbaine, devraient conduire légitimement à ce que les PIG soient clairement énoncés et identifiés à l'occasion des « porter à connaissance », en amont de l'élaboration ou de la révision des documents de planification urbaine. En pratique, on constate bien souvent que le recours au PIG intervient en dehors de ces procédures, qui sont l'occasion de réfléchir globalement au devenir du territoire communal, et qu'il a pour unique objet de changer la règle d'urbanisme qui empêche la réalisation du bâtiment. Dans cette hypothèse, le recours au PIG se fait à l'aval et de façon sectorielle avec tous les effets perturbateurs que l'on devine lorsque celui-ci empêche la réalisation d'un projet.

#### *1.6. Le règlement national d'urbanisme*

Les lois d'aménagement et d'urbanisme prévues pour « canaliser » les compétences des autorités décentralisées par le biais de dispositions nationales ont été supprimées par la loi solidarité et renouvellement urbains.

Le règlement national d'urbanisme est, selon le commentaire du Code Dalloz de l'urbanisme, un corps de règles (de l'article R111-1 à l'article R111-22 de ce code) qui « autorisent l'administration à refuser le permis de construire ou à l'accorder sous réserve du respect de prescriptions spéciales ».

Ces règles relatives à l'utilisation du sol portent sur la localisation et la desserte des constructions, l'implantation, le volume et l'aspect des constructions.

Elles permettent notamment de refuser de délivrer le permis de construire, ou de ne le délivrer que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si les constructions risquent de compromettre les activités agricoles, notamment en raison de la valeur agronomique des sols, des structures agricoles, de la présence de terrains délimités au titre d'une AOC ou d'une Indication géographique protégée (IGP), ou comportant des équipements spéciaux importants.

En l'absence de document d'urbanisme sur la commune, le Règlement national d'urbanisme (RNU) regroupe l'ensemble des dispositions réglementaires applicables. Dans ces communes, les décisions d'urbanisme sont prises par le préfet, au nom de l'Etat.

Avant l'intervention de la loi SRU, dans les petites communes, l'on avait des cartes des sols, des Modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU), qui n'étaient plus opposables.

La plupart des règles contenues dans le règlement national d'urbanisme ne s'appliquent qu'en l'absence de PLU ou de carte communale.

## 2. Les cadres régionaux et d'Etat

### 2.1. *Le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)*

Le SRADT est un document de planification.

La loi du 25 juin 1999, relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, précise que le SRADT « fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional ».

Les orientations ainsi fixées sont mises en France, soit directement par la région, soit par voie contractuelle avec l'Etat, les départements, les communes ou leurs groupements, les entreprises et établissements publics ou toute autre personne morale, comme le précise l'article L 4251.1 du Code général des collectivités territoriales.

Le SRADT<sup>22</sup> « définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général ». Ceux-ci doivent concourir notamment « au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux », ainsi « qu'à la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains ».

Sont associés à l'élaboration des SRADT, qui ne sont ni obligatoires, ni n'ont valeur normative, les départements, les agglomérations, les pays, les parcs naturels régionaux, les communes chefs-lieux de département, les communes de plus de 20 000 habitants, ainsi que les organismes consulaires et, par conséquent, les chambres d'agriculture, et les associations.

Le projet de SRADT est soumis, pour avis, aux conseils généraux des départements concernés et au conseil économique et social régional.

Il est ensuite mis à la disposition du public, pendant deux mois, puis est adopté par une délibération notifiée du conseil régional.

Le SRADT doit veiller à la cohérence des politiques de l'Etat et des collectivités locales sur le territoire de la région. Il doit être compatible avec les schémas de services collectifs. Le contrat de plan Etat-région est un instrument de la mise en œuvre du SRADT.

### 2.2. *Le Schéma directeur régional de l'Ile-de-France (SDRIF)*

Les différents schémas directeurs régionaux, qui se sont succédé depuis 1960, ont recherché le développement durable de l'agglomération, avant que ce terme ne soit consacré, comme le souligne l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> A été utilisée pour cette rédaction, la Note rapide n° 337, de juin 2003, de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France.

<sup>23</sup> Note rapide n° 347, de janvier 2004, de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France.

Le SDRIF a été approuvé par décret en date du 26 avril 1994. Il comporte un descriptif, une carte au 1/150 000<sup>ème</sup> et soixante-dix cartes thématiques. Il a été élaboré sur proposition du Préfet de région par les services déconcentrés de l'Etat, en concertation avec les collectivités locales, les organismes socio-professionnels et associatifs. Avant son adoption par le conseil régional, le projet de schéma est mis à la disposition du public pendant deux mois.

La région Ile-de-France est une grande région agricole, tant par la production que par les espaces agricoles qui représentent 55 % du territoire et les espaces forestiers 25 %. Au début du XXème siècle, Bobigny était encore une plaine agricole !

Le SDRIF préconise le maintien de l'équilibre zone urbaine et naturelle. Les espaces naturels, boisés et agricoles, sont à protéger pour leur intérêt économique et patrimonial. Le schéma directeur estime nécessaire une gestion économe de ces espaces naturels et agricoles.

Le projet initial, qui avait conduit à une réduction de 12 % des espaces urbanisables et à un accroissement des coupures vertes, avait reçu un avis défavorable du conseil régional et des conseils généraux.

La région Ile-de-France regroupe sept départements, plus Paris. En 1999, sa population s'élevait à 10 050 000 habitants. La région économique de Paris, ne coïncide pas exactement avec la région administrative (elle est un peu plus peuplée), sa population a augmenté de 0,32 % par an entre 1990 et 1999, alors qu'elle avait augmenté de 0,58 % par an entre 1975 et 1990. Son poids démographique est passé de 19,5 % de la population nationale, en 1975, à 20,1 % en 1999, il est donc resté à peu près stable.

Le SDRIF est un document de planification unique ; il a les mêmes effets que les Directives territoriales d'aménagement (DTA). Les schémas directeurs et schémas de cohérence territoriale et, en leur absence, les Plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les anciens POS doivent être compatibles avec les dispositions du SDRIF. SCOT et PLU doivent permettre la réalisation des objectifs fixés par le SDRIF.

La principale fonction du SDRIF est l'organisation de l'espace régional. Les enjeux régionaux doivent être identifiés. Le SDRIF contribue à assurer la cohérence des politiques thématiques des différents acteurs et l'articulation entre les différents échelons territoriaux. Il tient lieu également de SRADT (schéma régional d'aménagement et de développement du territoire).

Le SDRIF joue le rôle d'un véritable guide pour l'aménagement et il doit contribuer à « assurer les conditions d'un développement durable de la région ».

Les orientations du SDRIF de 1994 préconisaient notamment de :

- freiner la consommation des espaces. Un prélèvement économe de l'espace pour l'urbanisation était recommandé ;

- défendre l'intégrité des bois et des forêts en les préservant contre l'urbanisation et, notamment, en assurant le respect des lisières. Les espaces paysagers devaient également bénéficier d'une protection renforcée ;
- préserver l'espace agricole parallèlement à l'activité économique ;
- maintenir une agriculture de proximité et développer les jardins familiaux en ceinture verte.

Le SDRIF soulignait le rôle structurant de la SAFER dans la mise en œuvre de la politique foncière.

- **Le bilan du SDRIF**

Le SDRIF fixait un « objectif de limitation de consommation d'espaces naturels » à 1 750 ha par an pour l'urbanisation nouvelle. Ce dernier chiffre n'incluait toutefois pas les grandes infrastructures linéaires, également grosses consommatrices d'espaces naturels et agricoles, puisqu'elles ont représenté 18 % des nouveaux espaces urbains sur la période 1990-1999.

L'Institut d'aménagement et d'urbanisme souligne que le SDRIF n'a pas réussi la maîtrise de la péri-urbanisation. La consommation d'espaces constatée entre 1990 et 1999 est, avec 1 900 ha/an, proche de l'objectif retenu (en retenant les règles de calcul du SDRIF), mais dans un contexte de mise en chantier de logements au plus bas.

Entre 1982 et 1994, 18 000 ha d'espaces naturels, soit près de 1 500 ha/an, classés espaces urbanisables avaient été urbanisés. C'était le cas des zones au sud de l'aéroport de Roissy et des villes nouvelles.

L'on constate donc une accélération de la consommation d'espaces naturels. Si celle-ci se poursuivait, une grande partie des 70 000 ha d'espaces agricoles du projet initial de ceinture verte (située entre 10 et 30 km du centre de Paris et représentant le quart de la superficie de la région) disparaîtrait d'ici 2015, selon l'Institut d'aménagement et d'urbanisme.

Le schéma des services collectifs et espaces naturels et ruraux, approuvé par décret en 2002, fait de la maîtrise de la péri-urbanisation un enjeu stratégique national.

Le SDRIF 1994 prônait une densité minimale du bâti, mais sans donner de normes, et un développement de l'organisation urbaine qui aillent dans le sens du développement durable.

Il prônait également « l'irrigation » des espaces naturels par le réseau routier et leur desserte maximale pour les pratiques de loisir, ce qui n'allait pas dans le sens d'une gestion économe de l'espace. Le plan de déplacements urbains d'Ile-de-France, issu de la loi sur l'air, a proposé, depuis, une approche tenant compte de l'environnement.



Le SDRIF est le premier document de planification régionale à considérer autant l'activité agricole. Il convient de souligner que les espaces agricoles partiellement urbanisables risquent de devenir, à plus ou moins long terme, urbanisables.

Le contrat de plan Etat-région 2000-2006 vise à « assurer un développement harmonieux, équilibré et durable de l'Ile-de-France ». Le maintien des espaces agricoles n'est-il pas un élément déterminant pour assurer ce développement équilibré ?

- **La révision du SDRIF**

Une révision du schéma directeur de l'Ile-de-France a été annoncée par le président de la Région. Cette révision sera préparée par un comité de pilotage qui a été mis en place en septembre 2004, après une large concertation prévue au cours de l'année 2005.

Cette révision du schéma directeur doit permettre la maîtrise foncière, comme l'a souligné Michel Vampouille, vice-président du conseil régional d'Ile-de-France, lors de son audition.

Il s'agit de voir comment, dans le document d'urbanisme, l'on peut prévoir l'urbanisation des espaces qui ont le moins d'intérêt agricole. Or, ce n'est, semble-t-il, aujourd'hui, jamais le cas. Pour cela, il faut qu'il y ait une évaluation de la qualité agronomique des sols, travail qui reste à faire.

Un autre problème en matière de gestion des espaces ruraux et de préservation des activités et des exploitations agricoles lorsque des projets urbains sont prévus sur cinq, dix, quinze ou vingt-cinq ans, c'est qu'il y a besoin d'une organisation qui permette aux exploitations présentes sur ces zones de continuer, pendant cette période, à rester viables.

Tout un travail a été lancé par la région sur quelques sites pilotes avec les élus locaux, des exploitants agricoles et des associations sur la manière de gérer la pérennité d'activités agricoles sur des espaces qui sont prévus à l'urbanisation ou à une certaine urbanisation.

Selon M. Vampouille, l'on sort d'une période où les terres agricoles étaient souvent considérées comme des réservoirs d'urbanisation, avec peu de réflexions de la plupart des élus locaux sur l'enjeu économique de l'agriculture et sur l'enjeu de la gestion des espaces.

Contrairement à ce que suggèrent trop souvent les associations chargées de protection de l'environnement, chaque fois qu'une exploitation est menacée d'arrêt, parce qu'il n'y a pas de repreneur, celle-ci ne peut être transformée en ferme pédagogique, en base de loisirs ou en espace vert. L'agriculture doit associer une fonction économique à une fonction de conservation d'espaces agricoles cultivés, entretenus. L'on a besoin, pour gérer l'espace, et c'est un aspect nouveau encore insuffisamment retenu, d'une agriculture qui soit viable.

Si, dans la région Ile-de-France, l'on a construit plus vite dans les zones rurales ouvertes à l'urbanisation que le rythme prévu, l'on a construit moins vite dans les zones urbaines sur lesquelles on pensait refaire de la ville sur la ville, réhabiliter des friches urbaines ou industrielles, mais il n'y a pas eu d'urbanisation sur les espaces qui n'étaient pas autorisés à l'urbanisation.

### *2.3. Les Schémas d'aménagement régional (SAR)*

Les SAR ont été institués par la loi du 2 août 1984 relative aux compétences de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. Ces documents sont spécifiques aux régions d'Outre-mer. Ils fixent les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

Pour l'élaboration du SAR, la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003 a prévu que le conseil régional associe à ses travaux l'Etat, le département et les communes ainsi que, sur leur demande, les chambres consulaires et, par conséquent, les chambres d'agriculture et les organisations professionnelles intéressées. Doivent également être associés les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés de l'élaboration des SCOT, en application de l'article L 122-4 du Code de l'urbanisme.

Chacun des quatre conseils régionaux d'Outre-mer a élaboré un SAR, qui ont été approuvés par décrets en Conseil d'Etat, en date du 6 novembre 1995 pour La Réunion, du 23 novembre 1998 pour la Martinique, du 5 janvier 2001 pour la Guadeloupe et du 2 mai 2002 pour la Guyane.

« Au plus tard, à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date d'approbation, le conseil régional procède à une analyse du schéma, notamment au point de vue de l'environnement, et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou partielle. A défaut d'une telle délibération, le schéma d'aménagement régional devient caduc ».

## **3. Les cadres départementaux**

### *3.1. Les Espaces naturels sensibles (ENS)*

Dans les zones périurbaines, les pressions foncières exercées sur les espaces naturels constituent une problématique forte à laquelle la définition d'espaces naturels sensibles peut apporter des éléments de réponse. L'intégration des parcelles dans ce type de zonage va permettre de soustraire ces dernières à la pression exercée par l'entité urbaine.

Le département a compétence pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels dits sensibles. Le Conseil général peut ainsi créer des zones de préemption dans lesquelles le département sera à même d'acquérir des terrains. Parallèlement, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les communes ou l'établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc régional peuvent se substituer au département ou recevoir délégation pour exercer ce droit de préemption.

Le Conseil général intervient dans ce cadre en partenariat avec tous les acteurs concernés, pour protéger les ressources naturelles les plus menacées. Il dispose pour cela de moyens financiers (taxe départementale des espaces naturels sensibles, perçue sur toutes les constructions, reconstructions, ou agrandissements de bâtiment) qui lui permettent d'acquérir, d'aménager et d'ouvrir au public des terrains.

La mise en œuvre de l'outil a un impact sur les dispositions réglementaires des PLU et les orientations principales des SCOT.

Ainsi par l'utilisation de son droit de préemption et l'instauration d'une taxe départementale des espaces naturels sensibles, le Conseil général va soustraire à la pression urbaine des terres qui constitueront le patrimoine départemental futur.

La politique départementale d'espaces naturels sensibles correspond ainsi à la volonté de pallier l'extension urbaine en effectuant l'acquisition de terres présentant un intérêt particulier sur le plan environnemental.

Par rapport à la réglementation applicable aux espaces naturels sensibles (ENS), les juristes estiment que les autorités compétentes en la matière ne peuvent pas utiliser le droit de préemption en vue de protéger l'activité agricole. En effet, ils font valoir au moins deux objections : l'obligation d'ouverture au public des espaces agricoles qui ont un gestionnaire privé et qu'il n'est pas question d'ouvrir au public, deuxième objection : si l'on veut faire de la surveillance foncière sur l'espace agricole, cela veut dire que de temps en temps l'acteur public devra acheter, les terrains achetés tombent alors, selon la loi, dans la domanialité publique. C'est pourquoi, il ne semble pas que ce soit l'outil adapté pour le faire.

### *3.2. Le Schéma départemental des espaces naturels et ruraux (SDEN)*

La croissance urbaine représentant une menace pour les Espaces naturels et agricoles, le Schéma départemental des espaces naturels (SDEN) constitue un outil permettant au département de positionner la protection des espaces naturels au premier rang des préoccupations de l'occupation de l'espace.

Le schéma départemental des espaces naturels est un outil non réglementaire qui s'intéresse à l'ensemble des espaces dont le caractère naturel et sensible est menacé. Il distingue les espaces naturels selon les fonctions qu'ils assument ou devraient assumer. Il inscrit leur protection dans une démarche plus globale d'aménagement du territoire permettant par exemple la préservation des paysages remarquables, le développement des activités récréatives, la préservation des milieux naturels ou encore la pérennité de la gestion des espaces agricoles (constituant un élément majeur pour la préservation des paysages).

La mise en œuvre de ce schéma est effectuée dans le cadre de documents d'urbanisme locaux (SCOT, PLU...), par l'intermédiaire du dispositif départemental des espaces naturels sensibles.

Le schéma permet aux acteurs de l'aménagement du territoire de posséder un document faisant état des espaces naturels à prendre en compte dans les problématiques de gestion de l'espace.

L'expérience dans divers départements montre par ailleurs que le SDEN est d'abord un outil environnemental et qu'il n'a pas vraiment débouché sur la mise en œuvre d'une politique de gestion de l'espace agricole spécifique.

#### **4. Les cadres locaux supracommunaux**

##### *4.1. Les chartes des parcs naturels régionaux*

Créés en 1967 à l'initiative de la DATAR, les parcs naturels régionaux sont des « pionniers » du développement durable.

Ils ont pour mission :

- la protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel ;
- le développement économique et social fondé sur ce patrimoine ;
- l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- l'expérimentation.

On dénombre aujourd'hui 44 Parcs naturels régionaux (PNR), couvrant près de 13 % du territoire national. Ils concernent 23 régions (dont 2 hors métropole), 68 départements et 3 689 communes pour une population d'environ 3 millions d'habitants.

Leurs territoires sont très diversifiés : haute ou moyenne montagne, plaine, estuaires, zones humides, milieux forestiers. Leur taille est également très variable allant de 21 communes (vallée de Chevreuse) à 200 communes (Ballons des Vosges) ainsi que leur surface qui va de 49 000 ha pour la Brière jusqu'à 611 000 ha pour la Guyane.

##### *a) Le classement d'un territoire en parc naturel régional*

Un parc naturel régional est un territoire à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel et culturel riche et menacé. La présence sur le territoire du parc, d'un ensemble d'espaces présentant un intérêt naturel, culturel ou paysager de niveau national est un des critères de classement. Cette appréciation s'effectue sur la base d'un inventaire du patrimoine élaboré au niveau local, préalablement à tout projet.

Véritable politique partenariale, le classement d'un territoire en parc naturel régional associe l'État, les régions qui ont l'initiative de la démarche, et les collectivités qui s'engagent sur un projet de développement durable pour un territoire dont l'identité repose sur un patrimoine naturel commun. Le classement est prononcé par décret du Premier ministre pour une durée maximale de 10 ans renouvelable. Fondée sur la notion de contrat et de libre adhésion, cette démarche permet de préserver, gérer et mettre en valeur un patrimoine naturel, d'animer et de dynamiser des régions en perte de vitesse ou soumises à des pressions diverses, et d'engager les élus et les acteurs locaux dans une meilleure prise en compte de l'environnement.

Le parc naturel régional s'appuie sur une charte approuvée par les collectivités territoriales et l'État, qui constitue un projet de développement durable fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine. Elle organise la cohérence et la coordination des actions des partenaires. L'organisme

gestionnaire d'un parc naturel régional est, sauf exception, un syndicat mixte ouvert qui comprend nécessairement la ou les régions, départements et communes concernés. La Fédération des parcs naturels régionaux assure l'animation du réseau des 44 parcs existants et assure une mission d'appui aux parcs naturels régionaux qui révisent leur charte et aux nouveaux projets. Une nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs a été signée pour 3 ans, en 2004 entre le ministère de l'Ecologie et du Développement durable et la fédération des parcs naturels régionaux.

*b) Les financements des parcs naturels régionaux*

La répartition moyenne des financements pour le budget de fonctionnement annuel moyen d'un parc naturel régional est la suivante :

- régions : 40 %
- autres collectivités (départements, communes) : 30 %
- ministère de l'Ecologie et du Développement durable : 10 %
- autres ministères, crédits européens, recettes propres : 20 %

Depuis le décret de 1975 qui a confié l'initiative de la création des parcs aux régions, les recettes, qui provenaient auparavant des collectivités locales et de l'État, sont complétées par les contributions de plus en plus importantes des régions. Les contrats de plan Etat-région permettent aux parcs naturels régionaux d'avoir connaissance des contributions de leurs partenaires jusqu'en décembre 2006 ; seules trois régions n'ont pas fait l'objet d'un tel contrat pour leurs parcs.

Les services déconcentrés de l'État répartissent les crédits du ministère réservés aux parcs naturels régionaux suivant une modulation qui tient compte notamment :

- du montant des dotations budgétaires ;
- de l'implication de chaque parc pour la protection et la gestion du patrimoine ;
- de la révision de sa charte. En 2005, le ministère de l'Ecologie et du Développement durable poursuivra son soutien au fonctionnement des organismes gestionnaires des parcs naturels régionaux en confortant leurs capacités d'animation nécessaires à la mise en œuvre partenariale de leur charte approuvée par décret.

*c) Perspectives générales*

Aujourd'hui, le réseau des parcs naturels régionaux et le ministère de l'Ecologie et du Développement durable orientent la politique des parcs naturels régionaux autour de quelques axes principaux :

- associer les habitants concernés et impliquer fortement les entreprises dans le développement durable du territoire ;
- démontrer et valoriser le caractère de référence des parcs naturels régionaux pour le développement durable ;
- améliorer la performance des parcs naturels régionaux par une plus grande ouverture aux expériences extérieures. Il est intéressant de

noter que l'exemple des parcs naturels régionaux a été retenu par la délégation française pour illustrer les expériences nationales de développement durable dans les différentes conférences internationales de ces dernières années (Johannesburg en 2002, Durban en 2003, Kuala Lumpur en février 2004) et que les parcs naturels régionaux français suscitent un vif intérêt auprès de plusieurs pays étrangers.

#### d) Évolution législative et réglementaire

La loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme, d'habitat et de construction a modifié en 2003 la Loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable des territoires (LOADDT) attribuant aux parcs la coordination sur les parties de territoire classées simultanément en parc et en pays. La loi du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, prévoit, dans son article 231, une modification de la procédure de classement des parcs naturels régionaux. Cet article de loi repositionne l'enquête publique avant les délibérations des collectivités concernées approuvant la charte. Il améliore ainsi le fonctionnement de la démocratie participative, en permettant aux collectivités de prendre en compte les conclusions de cette enquête. De plus, il permet, dans des circonstances exceptionnelles, de prolonger de deux ans par décret le classement d'un parc, en cas de retard de celui-ci dans la révision de sa charte. Il s'agit d'une souplesse indispensable, compte-tenu de la longueur de la procédure qui associe tous les partenaires du territoire.

Des réflexions plus globales sur la politique des parcs naturels régionaux ont été engagées en 2004. Elles ont pour objectifs d'examiner les effets de la croissance du nombre de parcs et d'analyser la place des parcs dans un cadre de rénovation de la politique de protection du patrimoine naturel et de la stratégie nationale pour la biodiversité. Les représentants des régions et la fédération des parcs naturels régionaux sont associés à cette démarche dont il est prématuré de prévoir les conséquences législatives, le dispositif actuel étant globalement satisfaisant.

Territoires pilotes, pionniers du développement durable, les parcs naturels régionaux peuvent faire bénéficier l'ensemble du milieu rural de leurs expériences. Ils sont ainsi les laboratoires des politiques publiques de développement durable.

#### 4.2. Les Schémas de cohérence territoriale (SCOT)

La loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU), du 13 décembre 2000, poursuit un objectif de développement durable. Les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent permettre une prise en compte plus globale et cohérente d'enjeux traités jusque-là de façon sectorielle.

L'article L 121.1 du Code d'urbanisme dispose que SCOT, PLU et cartes communales déterminent les conditions permettant notamment d'assurer :

- « l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la

**préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages,** d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

- une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux ».

Les dispositions de cet article sont également applicables aux directives territoriales d'aménagement.

Les SCOT permettent d'assurer une cohérence des politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement, d'activités économiques et commerciales, d'équipements publics tout en préservant la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des sites et paysages. Ils devraient donc être un élément de la maîtrise foncière. Ils ne déterminent pas l'utilisation du sol parcelle par parcelle, **sauf pour les espaces à protéger**, mais donnent des orientations générales.

Le schéma de cohérence territorial est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents. L'Etat, la région et le département ainsi que les chambres consulaires sont associés à leur élaboration.

Le périmètre du SCOT délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Il n'est pas obligé de couvrir toutes les communes. Il est arrêté par le préfet, après un vote à la majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes en représentant les deux tiers. Afin de ne pas léser les communes qui ne sont pas membres d'un EPCI (établissement public de coopération intercommunale) compétent en matière de SCOT, la majorité ne sera acquise que si un tiers au moins de ces communes a voté en faveur du périmètre proposé. Le préfet peut refuser de publier des périmètres qui ne sont manifestement pas adaptés.

Si la majorité requise est obtenue, l'ensemble des communes concernées par le projet seront incluses dans le périmètre du schéma, y compris celles qui n'ont pas voté pour le projet du périmètre.

Un SCOT comprend trois documents :

- un rapport de présentation qui présente un diagnostic de l'environnement et des besoins en développement ;
- le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), projet partagé par les collectivités pour l'aménagement et la protection de l'environnement de leur territoire qui présente les objectifs retenus ;
- un document d'orientation concernant les grands équilibres entre urbanisation et espaces naturels et agricoles, logements, implantations commerciales, déplacements et environnement.

Le SCOT ne définit que les grandes orientations ; il ne comprend pas de carte générale de destination des sols. Il laisse aux communes la liberté d'élaborer leurs documents d'urbanisme. Il peut parfois être ressenti comme une sorte de tutelle des agglomérations sur les zones rurales.

La loi urbanisme et habitat, du 2 juillet 2003, assouplit la règle des 15 km qui avait été mise en place par la loi SRU. Celle-ci avait prévu un dispositif pour, en l'absence de SCOT, limiter les possibilités de développement des communes situées à moins de 15 km des agglomérations de plus de 15 000 habitants ou du littoral de la mer.

La règle des 15 km ne s'applique pas aux zones d'urbanisation future (NA ou AU) dont l'urbanisation était prévue dans un POS ou un PLU avant l'entrée en vigueur de la règle au 1<sup>er</sup> juillet 2002 ; elle continue toutefois à s'appliquer pour les grandes surfaces et les complexes cinématographiques.

Il existe une possibilité de dérogation à cette règle et celle-ci ne peut être refusée « que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt qu'elle représente pour la commune ».

La règle ne s'applique, après la loi urbanisme et habitat, qu'autour des agglomérations de plus de 50 000 habitants (au lieu de 15 000) et à proximité du littoral.

Le syndicat qui gère le SCOT peut décider de réviser le SCOT quand cela est nécessaire et, au moins tous les dix ans. Il doit en analyser les résultats et décider de son maintien en vigueur ou de sa mise en révision.

## **5. Les cadres communaux ou intercommunaux**

### *5.1. Les Plans locaux d'urbanisme (PLU)*

La loi SRU a remplacé les POS (plans d'occupation des sols) par les Plans locaux d'urbanisme (PLU).

L'article L 123.1 du Code de l'urbanisme précise que « les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services ».

Les PLU fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs précédemment évoqués, notamment relatifs à une gestion économe et équilibrée des espaces naturels. Ces règles peuvent conduire à délimiter les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. Les plans locaux d'urbanisme peuvent, à ce titre, « préciser l'affectation des sols, selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées », « localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles... ».

Les plans locaux d'urbanisme permettent d'avoir une vision globale de l'espace. Ils ne se limitent pas à préciser le droit des sols.

Le PLU est composé d'un rapport de présentation, d'un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), d'orientations d'aménagement, qui sont facultatives car elles ne concernent que les secteurs en développement ou les restructurations, et un règlement que les constructions doivent respecter à la lettre.



La principale différence avec les anciens Plans d'occupation des sols (POS) est que le PLU doit comprendre un PADD, qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune, mais n'est pas opposable aux permis de construire. Les opérations de construction ou d'aménagement devront toutefois être compatibles avec les orientations d'aménagement « dont l'esprit doit être respecté ».

Le rapport de présentation présente le diagnostic de la commune en recensant les principaux besoins présents et futurs, analyse l'environnement naturel et présente les conséquences prévisibles de l'application du PLU sur l'environnement.

Il expose les motifs des orientations retenues et des règles fixées par le règlement.

La concertation permet d'associer les habitants en amont des décisions. La commune définit les modalités de la concertation les mieux appropriées à la situation locale. Le bilan de la concertation est tenu à la disposition du public.

Le PLU couvre l'intégralité du territoire de la commune ou l'intégralité du territoire de tout ou partie des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale qui a élaboré le plan, à l'exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, à la différence des plans d'occupation des sols.

Il doit être compatible avec les politiques d'habitat et de déplacements urbains.

Il régit l'occupation des sols, en distinguant plusieurs zones :

- les zones urbaines (zones U) ;
- les zones à urbaniser (zones AU) ;
- les zones agricoles (zones A), regroupant les secteurs de la commune à protéger en raison de la richesse des terres agricoles ;
- les zones naturelles et forestières (zones N), qui regroupent l'ensemble des secteurs naturels à protéger de l'urbanisation.

Chacun des documents du PLU peut être accompagné de documents graphiques.

La loi urbanisme et habitat permet à la commune, à la différence de la loi SRU, de fixer une taille minimale des terrains constructibles lorsque cela est nécessaire pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone ou, comme précédemment, pour des contraintes techniques relatives à l'assainissement individuel. Cette justification doit être explicitée.

Dans les zones agricoles, les PLU pourront désigner les bâtiments qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent être transformés en habitation dès lors que cela ne compromet pas l'exploitation agricole. Si une commune veut autoriser des constructions nouvelles autour d'un ancien bâtiment agricole, elle peut délimiter un petit secteur constructible. Un bâtiment agricole pourra, sous certaines conditions, être transformé en résidence secondaire.

Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. La délibération qui prescrit l'élaboration de ce plan est notifiée notamment au préfet, au président du conseil régional et au président du conseil général. Ceux-ci, ainsi que les **présidents des chambres consulaires et différentes autres personnes publiques sont consultés à leur demande** au cours de l'élaboration du PLU. Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins et des maires des communes voisines ou de leurs représentants.

La commune pourra modifier son PLU dès lors que la modification ne remet pas en cause l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable, ne réduit pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ou ne comporte pas de risques graves de nuisance.

Dans les autres cas, elle devra recourir à la révision. Une révision simplifiée est prévue pour permettre la réalisation d'une construction ou d'une opération à caractère public ou privé, présentant un intérêt général pour la commune ou pour toute autre collectivité.

Comme le souligne un commentaire du ministre de l'équipement « si la commune change la traduction réglementaire de son projet communal, elle procède par modification, si elle change de projet communal, elle devra recourir à la révision ».

La modification ne peut être utilisée si la réalisation du projet envisagé conduit à réduire une zone agricole ou naturelle ou un espace boisé classé, parce qu'elle remet en cause les orientations fixées dans le PADD.

Toute modification ou révision est faite par délibération du conseil municipal après enquête publique.

Les POS (plans d'occupation de sols) et les Plans d'aménagement de zone (PAZ), aujourd'hui en vigueur, restent applicables tant qu'un PLU n'a pas été approuvé. Ils peuvent être modifiés pour intégrer la plupart des possibilités nouvelles offertes par les PLU.

Un maire a le droit de rédiger son règlement de PLU comme il le souhaite, à condition de respecter le Code de l'urbanisme. Le PLU est un outil de protection de base. L'inconvénient est que ces PLU, pas plus tôt définis, sont souvent remis en cause, ce qui est un facteur d'instabilité préjudiciable à une protection efficace des espaces agricoles. Les petites communes ont souvent comme première préoccupation le développement économique, source d'emplois et de rentrées fiscales. Ce n'est pas l'outil juridique qui est en cause mais la manière dont on s'en sert.

Aujourd'hui, avec un POS ou un PLU, « on peut protéger l'agriculture, mais, par contre, on n'est pas obligé de le faire », comme le soulignait M. Yves Jegouzo lors de son audition par la section. Cela va dépendre du conseil municipal, qui devra également tenir compte des contraintes liées à la loi « montagne » et de celles liées à la loi « littoral ».

\*  
\*            \*

L'article L 121.1 du Code de l'urbanisme, déjà cité, prévoit que les documents d'urbanisme doivent préserver les espaces agricoles, mais qu'en même temps, ils doivent assurer les moyens du développement économique. Ils doivent donc aussi préserver des possibilités d'urbanisation. L'on ne peut pas protéger d'une manière définitive, imprescriptible tout l'espace agricole. Un équilibre doit être trouvé faisant intervenir non seulement des critères quantitatifs mais aussi qualitatifs.

Avant 1983, les zones agricoles des plans d'occupation des sols ne pouvaient être déclassées, c'est-à-dire être destinées à un autre usage, qu'avec un arrêté du ministre de l'Agriculture qui avait donc un droit de regard sur l'ouverture à l'urbanisation des zones agricoles. Cette prérogative a été considérée incompatible avec la décentralisation et donc n'est plus en vigueur.

L'article L 112.16 du Code de la construction et de l'habitation prévoit, par ailleurs, que celui qui s'expose à des nuisances liées aux activités économiques, en construisant, par exemple, à proximité d'une exploitation agricole, ne peut pas faire jouer la responsabilité de l'exploitant pour troubles de voisinage liés à l'exploitation, dès lors qu'il s'est installé postérieurement à l'existence de ces activités agricoles s'exerçant en conformité avec la réglementation en vigueur.

#### *5.2. Les cartes communales*

Les cartes communales sont un document d'urbanisme simplifié pour les petites communes ou les communes rurales. Ces cartes délimitent les zones constructibles ou inconstructibles. Elles ne peuvent interdire l'adaptation ou l'extension de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à l'exploitation agricole et forestière.

Elles sont soumises à l'obligation de compatibilité avec les documents qui leur sont supérieurs comme, par exemple, la charte de parc naturel régional ou le SCOT.

Les cartes communales sont constituées d'un rapport de présentation comprenant un ou plusieurs documents graphiques opposables aux tiers. Elles ne comportent pas de règlement, à la différence des PLU.

Le rapport de présentation analyse l'état initial de l'environnement ; il expose les prévisions de développement, notamment économique et démographique, explique les choix retenus pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées et évalue les incidences de ces choix sur

l'environnement tout en prenant en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

Les documents graphiques délimitent les secteurs où les constructions sont ou non possibles. Ils déterminent les règles d'utilisation des sols.

Lors de l'élaboration ou de la révision de la carte communale, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, consulte, s'il existe, le document de gestion de l'espace agricole et forestier.

Les cartes communales sont approuvées, après enquête publique, par le conseil municipal et le préfet. Celui-ci dispose d'un délai de deux mois, après transmission, pour les approuver. A l'expiration de ce délai, elles sont considérées comme approuvées. Elles sont tenues à la disposition du public.

Dans les communes où une carte communale a été approuvée, le permis de construire est délivré par le maire, au nom de la commune, uniquement si le conseil municipal en a décidé ainsi. Dans le cas contraire, la délivrance du permis de construire est de la compétence de l'Etat. Si la commune délivre les permis de construire, elle peut demander aux services de la direction départementale de l'équipement (DDE) de continuer à assurer l'instruction des dossiers ou à l'assurer elle-même.

L'article 41 de la loi «urbanisme et habitat» accorde un droit de préemption aux communes dotées de ce document d'urbanisme. Celui-ci peut être institué par le conseil municipal « dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte ». Il peut être prévu dès l'établissement de la carte ou postérieurement par une délibération séparée. Le droit de préemption est plus restreint que le droit de préemption urbain puisqu'il ne peut être utilisé que pour réaliser un équipement ou une opération d'aménagement.

L'élaboration d'une carte communale, véritable document d'urbanisme, représente un coût moyen de l'ordre de 10 000 €. Le décret n° 2004.17, du 6 janvier 2004, modifiant certaines dispositions du Code général des collectivités territoriales, a permis le financement de l'élaboration des cartes communales par la dotation générale de décentralisation.

En 2002, 180 communes disposaient d'une carte communale approuvée. L'élaboration des cartes communales concerne essentiellement, pour 95 %, des communes de moins de 1 000 habitants dotées ou non d'un POS ou d'un Mise en application du règlement d'urbanisme (MARNU).

Pour les communes qui n'ont ni PLU ni cartes communale s'applique l'article R 111.14.1 du Code de l'urbanisme, toujours en vigueur, qui prévoit la possibilité de refuser le permis de construire si les constructions risquent de compromettre les activités agricoles ou forestières, ou de favoriser le « mitage ».

\*

\*

\*

PLU et cartes communales doivent être compatibles avec le SCOT qui, lui-même, doit être compatible avec la directive territoriale d'aménagement. Cette hiérarchisation des normes juridiques devrait être un élément important d'une maîtrise foncière.

La concertation et les enquêtes publiques, généralisées par la loi SRU, associent les habitants avant la prise de décision par les élus locaux. Une sensibilisation de la population à la nécessité de préserver les espaces agricoles, au même titre que les espaces naturels doit être développée.

Les élus locaux disposent d'une assez grande latitude d'action pour assurer le développement de leurs communes. Ils sont soumis aux pressions de leurs administrés, qui sont également leurs électeurs ; ces pressions, fonction d'intérêts souvent divergents, ne facilitent pas la maîtrise foncière et souvent même la contraire.

### 5.3. Les ZAD

La Zone d'aménagement différé (ZAD) est une aire dans laquelle l'administration se réserve de faire des aménagements. La ZAD est créée par décision motivée du Préfet, sur proposition, ou après avis, de la commune ou de l'EPCI.

La décision créant une zone d'aménagement différé fait l'objet d'une publication au Journal officiel, s'il s'agit d'un décret, ou au recueil des actes administratifs du ou des départements concernés, s'il s'agit d'un arrêté. Dans le périmètre de la ZAD existe, au profit de la collectivité publique, un droit de préemption sur les transactions concernant les immeubles bâtis et les espaces naturels.

Le droit de préemption permet à une collectivité publique d'acquérir par priorité un bien qui lui est nécessaire pour conduire sa politique d'aménagement. Le décret, ou l'arrêté, créant la ZAD désigne le titulaire du droit de préemption. Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé.

Les ZAD servent à tout, comme l'a souligné M. Yves Jegouzo lors de son audition par la section de l'agriculture et de l'alimentation. C'est l'outil à tout faire puisque l'on a créé, par exemple, des ZAD pour faire des villes nouvelles et pour aménager le littoral Languedoc-Roussillon. L'on peut utiliser la ZAD pour protéger des espaces naturels, pour faire des réserves foncières. Pourrait-on l'utiliser pour maintenir des espaces agricoles ? Pour M. Jegouzo, ce n'est pas impossible puisqu'on a le droit de créer des ZAD et de préempter pour tout objet d'aménagement. Or, selon l'article L 300.1 du Code de l'urbanisme, l'aménagement c'est, entre autres, « *le maintien et le développement des activités économiques* » et l'agriculture est une activité économique.

En 2001-2002, la chambre d'agriculture de Loire-Atlantique a ainsi réalisé, avec le conseil général, une étude pour mieux mesurer l'impact sur les exploitations agricoles les plus directement concernées par un projet d'aéroport dans une zone d'aménagement différé.

Cette étude, réalisée avec la participation des agriculteurs concernés, a mis notamment en évidence la nécessité de créer des zones agricoles durables en relation avec les collectivités locales et l'Etat, avec les outils prévisionnels que sont les SCOT, les PLU, les zones agricoles protégées. La création de réserves foncières pourrait être utilisée au moment de l'aménagement foncier et de la réorganisation des exploitations, elle faciliterait une consolidation de zones agricoles durables.

Dans son étude, la chambre d'agriculture souligne que l'impact de ce projet va bien au-delà du seul périmètre de la ZAD considérée. Elle déplore que, malgré ses demandes répétées, l'impact du projet et des équipements induits sur les exploitations agricoles ne soit pas pris en compte dans le rapport soumis au débat public.

Le texte annexé à la délibération du conseil municipal comporte une note de présentation et un plan de délimitation de la ZAD projetée.

#### *5.4. Les ZAC*

Les Zones d'aménagement concerté (ZAC) ont remplacé, en 1976, les zones à urbaniser en priorité et les zones de rénovation urbaine. Comme le précise l'article L 311.1 du code de l'urbanisme, les zones d'aménagement concerté sont les zones dans lesquelles une collectivité publique « décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».

Elles sont toujours lancées à l'initiative d'une collectivité publique. La procédure de ZAC ne se justifie que si l'opération a une certaine ampleur et si elle aboutit à un aménagement.

L'initiative de la création d'une ZAC peut être prise par l'Etat, par une collectivité territoriale ou par un établissement public de coopération intercommunale.

La personne publique, qui organise une concertation, constitue un dossier de création, approuvé, quand il s'agit d'une collectivité, par son organe délibérant. Cette concertation préalable est organisée par le conseil municipal s'il s'agit d'une commune. A l'issue de la concertation, le maire en présente le bilan au conseil municipal qui en délibère.

Le dossier de création comprend un rapport de présentation qui expose l'objet et la justification de l'opération, décrit l'état du site et de son environnement, définit le périmètre de l'opération et les grandes lignes du programme prévisionnel des constructions à effectuer dans la zone.

A ce stade, la ZAC peut même se situer dans une zone non constructible, mais elle doit être compatible avec les orientations du SCOT.

Une étude d'impact doit figurer au dossier pour apprécier les effets du projet sur l'environnement. L'étude d'impact est obligatoire pour toutes les ZAC.

Les travaux ne pourront être engagés que si le PLU le permet. Dans le cas contraire, la commune doit changer ou adapter les règles du PLU avant d'approuver le dossier de réalisation. Depuis la loi SRU, les règles d'urbanisme

sont définies par le PLU et non par un document spécifique d'urbanisme (le PAZ), comme c'était le cas auparavant.

Une fois le PLU approuvé, la commune a un seul document d'urbanisme applicable sur son territoire.

#### *5.5. Les espaces boisés*

Espace naturel au contact de la ville, la forêt périurbaine constitue un espace structurant du territoire qu'il est nécessaire de soustraire à la pression urbaine.

La procédure d'espaces boisés classés permet précisément de protéger des espaces boisés donnés et de les soustraire à la pression urbaine exercée à proximité ou dans les agglomérations.

Le classement en espaces boisés est effectué dans le cadre du plan local d'urbanisme. Il interdit tout changement d'affectation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements sur des espaces à vocation forestière.

Sur les espaces boisés classés, le défrichement est interdit. La demande d'autorisation de défrichement fait l'objet d'un rejet de plein droit. Cette protection peut cependant être levée par révision du PLU. La direction départementale de l'agriculture et de la forêt est le service compétent sous l'autorité du préfet pour la mise en œuvre du projet.

Cette procédure constitue un outil de gestion foncière, de préservation de l'espace forestier et de préservation de l'environnement. Les acteurs concernés sont les propriétaires et exploitants forestiers, les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État.

#### *5.6. Les Zones d'agriculture protégée (ZAP)*

L'article L. 112-2 du Code rural définit des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.

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

La ZAP est un outil mis en place par la loi d'orientation agricole de 1999. Elle devrait protéger les terres cultivées de l'urbanisation en prenant en compte les influences des projets sur les exploitations agricoles, la qualité de vie de la population et la qualité des paysages. C'est un statut de protection juridique défini par la loi qui s'adapte bien au contexte périurbain. Son évolution n'est possible que si l'intérêt public du projet est reconnu.

• **La procédure administrative**

Le préfet du département établit un projet de délimitation et de classement d'une zone agricole en tant que zone agricole protégée. La délimitation d'une zone peut être proposée au préfet par une ou plusieurs communes intéressées.

Le dossier de proposition contient :

- un rapport de présentation qui comprend notamment une analyse détaillée des caractéristiques agricoles et de la situation de la zone dans son environnement et qui précise les motifs et les objectifs de sa protection et de sa mise en valeur ;
- un plan de situation ;
- un plan de délimitation du ou des périmètres de la zone, d'une échelle telle que chaque parcelle soit clairement identifiable.

Le projet de zone agricole protégée est soumis pour accord au conseil municipal de la ou des communes intéressées. Il est ensuite adressé pour avis, par le préfet, à la chambre d'agriculture, à la commission départementale d'orientation de l'agriculture, à l'Institut national des appellations d'origine quand le projet de périmètre inclut une aire d'appellation d'origine et le cas échéant aux syndicats de défense et de gestion. Leur avis est notifié dans le délai de deux mois à compter de la réception dudit projet. A défaut de notification dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Le projet de zone agricole protégée est soumis à enquête publique par le préfet dans les conditions définies aux articles L. 123-1 et suivants du Code de l'environnement.

Au vu des résultats de l'enquête publique et des avis, le projet de zone agricole protégée est soumis à la délibération de l'ensemble des conseils municipaux concernés. Après avoir recueilli leur accord, le préfet décide par arrêté le classement en tant que zone agricole protégée.

L'arrêté préfectoral créant la zone agricole protégée est affiché un mois dans chaque mairie concernée et publié au recueil des actes administratifs de la préfecture du département. Mention en est, en outre, insérée en caractères apparents dans deux journaux diffusés dans le département. L'arrêté et les plans de délimitation sont tenus à la disposition du public à la préfecture et dans chacune des communes concernées. Les effets juridiques attachés à la création de la zone ont pour point de départ l'exécution de l'ensemble des formalités de publication prévues au présent article.

La procédure de la ZAP, qui peut être mise en place rapidement, aurait pu constituer un bon moyen de soustraire les terres agricoles à la pression de l'urbanisme. Elle a été très peu utilisée. Lors d'une révision d'un PLU, la ZAP peut devenir obsolète.

\*  
\*            \*



Aujourd'hui, les documents d'aménagement ont tout au plus un horizon à vingt ans, les documents nationaux et régionaux ne sont souvent pas assez précis pour assurer la protection des zones spécifiques. Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) ont des termes inférieurs à 10 ans.

Aussi, convient-il de s'orienter vers des documents d'orientation plus pérennes, du moins pour les secteurs à préserver, et plus précis pour s'imposer concrètement aux documents d'urbanisme qui sont des documents de projets à court terme.

#### C - DROITS DE PREEMPTION ET ESPACES AGRICOLES

En France, il existe aujourd'hui, plusieurs types de droits de préemption pour des objectifs d'intérêt général:

- le droit de préemption urbain attribué à la commune (ou à l'intercommunalité) ;
- le droit de préemption dans les ZAD attribué à une collectivité publique ou à des aménageurs publics ;
- le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, attribué au département (Conseil général) ;
- le droit de préemption du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres ;
- le droit de préemption de la SAFER.

##### **1. Le Droit de préemption urbain (DPU)**

Le Droit de préemption urbain (DPU) s'applique en zones urbaines et en zones à urbaniser des documents d'urbanisme (PLU) et anciens POS pour des projets urbains, des politiques locales d'habitat, des activités économiques, des loisirs, le tourisme, des équipements collectifs, la constitution de réserves foncières. Il s'applique également dans les périmètres de sauvegarde de quartiers et d'ensembles urbains présentant un intérêt esthétique ou historique.

Désormais, ce DPU s'applique dans les périmètres d'exposition aux risques des plans de prévention des risques technologiques et dans les zones de servitudes de prévention des inondations ; ce DPU concerne donc d'importants espaces agricoles et naturels. Il s'applique également dans les périmètres de protection rapprochés des captages d'eau potable donc dans des zones souvent naturelles (agricoles et forestières).

Pour les communes dotées d'une carte communale, la loi urbanisme et habitat du 30 juillet 2003 a ouvert la possibilité de délimiter un périmètre de préemption (au titre du DPU) qui peut se situer hors des zones constructibles de la carte en vue de réalisations d'équipements collectifs, de constitution de réserves foncières... donc sur des territoires naturels (agricoles et forestiers).

Lors des modifications et révisions des PLU (ou de POS) les chambres d'agriculture sont consultées en cas de réduction des espaces agricoles au même titre que le Centre régional de la propriété forestière en ce qui concerne les espaces forestiers. Cette consultation ne s'étend pas aux procédures d'élaboration des cartes communales.

Le droit de préemption urbain est de plus en plus utilisé pour des politiques foncières portant sur les espaces naturels (agricoles et forestiers).

## **2. Le droit de préemption dans les Zones d'aménagement différé (ZAD)**

Ce droit s'applique dans les périmètres ou périmètres provisoires des zones d'aménagement différé. Ces ZAD permettent de constituer des réserves foncières dans des zones urbaines ou naturelles, dans les communes dotées ou non de documents d'urbanisme.

Ce droit de préemption est instauré par le représentant de l'Etat dans le département.

Ce droit de préemption ZAD prime le droit de préemption urbain. Il est attribué à une collectivité publique.

En cas d'évaluation des biens par le juge de l'expropriation, les valeurs foncières sont fixées à leur valeur un an avant la publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la ZAD. Cette pratique se justifie dans la mesure où le changement de valeur n'est pas imputable au propriétaire mais à la collectivité. Le propriétaire ne subit donc aucun préjudice.

L'acte créant une ZAD n'est pas au nombre des documents qui doivent être rendus publics après avis de la chambre d'agriculture et du Centre régional de la propriété forestière.

## **3. Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles**

Ce droit de préemption est attribué aux départements (conseils généraux) et au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres en vue de la préservation des sites, des paysages et des milieux naturels. Il s'applique largement sur des espaces naturels. Les représentants des organisations professionnelles agricoles et forestières sont consultés sur la délimitation de ces zones de préemption. Les zones doivent répondre à la notion d'espaces naturels sensibles. Les biens acquis (du moins par les départements) devant être ouverts au public, il y a le plus souvent contradiction entre usage agricole et ouverture au public.

## **4. Le droit de préemption des SAFER**

Ce droit de préemption s'exerce sur les biens à vocation agricole. Il est attribué pour cinq ans à chaque SAFER après avis des Commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA) et des chambres d'agriculture. Il s'applique pour des objectifs agricoles et environnementaux.

D - LOI SUR LE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

La loi sur le développement des territoires ruraux, qui vient d'être adoptée par le Parlement, prévoit, pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, la délimitation de périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des EPCI compétents en matière de PLU, après avis de la chambre départementale d'agriculture et après enquête publique.

Ces périmètres doivent être compatibles avec le SCOT, s'il en existe un. Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un PLU, ou dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans une ZAD.

En accord avec les communes ou les EPCI, le département élabore un programme d'action qui « précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre délimité ».

Ces programmes doivent être compatibles avec la charte de parc naturel régional, s'il en existe un.

A l'intérieur du périmètre, en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, les terrains peuvent être acquis par le département ou avec l'accord de celui-ci, par une autre collectivité territoriale ou un EPCI, à l'amiable ou par expropriation ou, dans les zones de préemption des espaces naturels sensibles, en utilisant ce droit de préemption. En région Ile-de-France, l'Agence des espaces verts pourra, avec l'accord du département, acquérir à l'amiable des terrains situés dans le périmètre.

En dehors des zones de préemption des espaces naturels sensibles, ces acquisitions peuvent être faites par la SAFER, à la demande et au nom du département, ou par un établissement public d'aménagement ou un établissement public foncier local agissant également à la demande et au nom du département ou avec son accord, d'une autre collectivité territoriale ou d'un EPCI.

Les modalités de financement des opérations conduites par la SAFER, pour le compte du conseil général, sont fixées par une convention passée entre ce dernier et la SAFER.

Cette dernière informe le président du conseil général des déclarations d'intention d'aliéner à l'intérieur du périmètre de protection.

Des modifications peuvent être apportées par le département au périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ou au programme d'action avec l'accord des seules communes intéressées par ces modifications, après avis de la chambre départementale d'agriculture.

Toutefois, toute modification du périmètre ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret.

## V - LES OPERATEURS FONCIERS

Les opérateurs fonciers investis de missions de service public comprennent les SAFER, société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les établissements fonciers publics d'Etat ou locaux.

Les SAFER ont pour mission d'orienter le marché foncier rural pour viser à un meilleur aménagement de l'espace agricole et rural. Elles peuvent constituer des stocks fonciers en vue de préparer des aménagements. Elles n'ont pas vocation à détenir d'immeubles à long terme contrairement à des conservatoires par exemple.

Les établissements publics fonciers ont vocation à constituer des réserves foncières en vue d'aménagements publics. Ils ont des compétences strictement foncières : achat, portage, gestion, remise en état, dépollution et revente des terrains soit à une collectivité soit à son opérateur. Ils peuvent fournir toutes prestations techniques et d'ingénierie à leurs membres dans le cadre de leurs compétences. Ils n'ont pas vocation à être des propriétaires sur le long terme ni à être des aménageurs.

### 1. Les établissements publics fonciers de l'Etat

Les EPF d'Etat relèvent du code de l'urbanisme. Les premiers ont été créés dans les années 1970 notamment pour résoudre le problème des friches industrielles en Lorraine et dans le Nord-Pas-de-Calais. Ils ont au fil du temps élargi leur zone de compétence à l'ensemble du territoire de leur région administrative. Depuis 1996, ils peuvent intervenir en vue de la protection des espaces naturels, notamment des espaces agricoles.

Ils sont constitués sous un statut d'Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Ils sont habilités à procéder à toutes opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement au sens de l'article L.300 du Code de l'urbanisme : renouvellement urbain, reconversion de friches industrielles, réhabilitation des sites urbains dégradés, protection des espaces agricoles, préservation des espaces naturels remarquables, aménagement du territoire, et à la réalisation des études et travaux nécessaires à leur mission.

Chaque EPF est créé par un décret constitutif qui rappelle les missions de la loi (référence à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme). Si l'on se réfère aux établissements publics compétents sur des régions administratives, ils sont créés par décret signé par le Président de la République, le Premier ministre, et par le ministre de l'Équipement. La signature du ministre de l'Agriculture n'apparaît jamais ni celle du ministre de l'Environnement sauf quand cette compétence revient au ministre en charge de l'Aménagement du territoire.

Le décret constitutif fixe la composition du conseil d'administration, voire celle d'un bureau, qui varie sensiblement d'un EPF à l'autre. Les conseils sont constitués de conseillers régionaux, de conseillers généraux, de représentants des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) représentant les principales agglomérations et de représentants régionaux des milieux

professionnels (chambre régionale de commerce et d'industrie, chambre régionale d'agriculture, chambre régionale des métiers et membres du conseil économique et social régional). L'équilibre entre les élus régionaux et départementaux s'établit EPF par EPF. Les représentants de l'agriculture ont selon les cas de 2 à 7 % des sièges d'administrateurs. L'ensemble des représentants des chambres consulaires a entre 7 % (en PACA) et un tiers des sièges (Nord-Pas-de-Calais).

Le préfet de région publie par arrêté la composition nominative du conseil d'administration. La fonction des administrateurs cesse avec le mandat électif dont ils sont investis.

Le Conseil d'administration fixe le programme pluriannuel d'intervention. Il vote le budget, autorise les emprunts. Il détermine les conditions de recrutement du personnel placé sous l'autorité du directeur général. Il élit un bureau dont la composition entre types de représentants est définie dans le décret.

Il fixe le montant de la taxe spéciale d'équipement prévue par l'article 1608 du code général des impôts dans des limites prédéfinies. Cette taxe porte sur les 4 taxes locales : taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti.

Le préfet de région est chargé du contrôle de l'établissement. Les délibérations du conseil d'administration ne sont exécutoires qu'après approbation par le préfet de région (ou en l'absence de rejet ou d'approbation dans un délai déterminé). Le préfet assiste de droit aux réunions du conseil d'administration et du bureau.

Les directions régionales de l'équipement, de l'agriculture, de l'environnement ont accès aux séances du conseil d'administration et y sont entendues chaque fois qu'elles le demandent.

Le directeur général de l'établissement public est nommé par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, après consultation du président du conseil d'administration et du préfet. Le statut du personnel est fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'urbanisme, du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'Intérieur après avis des conseils d'administration des EPF et consultation des organisations syndicales les plus représentatives. En l'absence d'arrêté, le statut du personnel relève du privé. Les fonctions d'agent comptable sont confiées par le préfet, après avis du trésorier-payeur général, soit à un comptable direct du trésor, soit à un agent comptable spécial nommé sur proposition du conseil d'administration.

Les ressources de l'EPF proviennent de ressources fiscales spécifiques autorisées par la loi, de dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations, dons, legs, des produits de la vente des biens meubles et immeubles et des rémunérations des prestations de services.

L'activité des EPF s'exerce dans le cadre d'un programme pluriannuel d'interventions.

## **2. Les établissements publics fonciers locaux**

Les établissements publics fonciers locaux sont des EPIC. Ils sont compétents pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, pour réaliser toute acquisition foncière ou immobilière en application des articles L221-1 et L.221-2 du Code de l'urbanisme ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L 300-1. Ces actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension, ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Ils peuvent acheter à l'amiable, exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption (urbains, zone d'aménagement différé, espace naturel sensible) et agir par voie d'expropriation. Aucune opération de l'EPFL ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue.

L'établissement est créé par le Préfet au vu des délibérations concordantes des établissements publics de coopération intercommunale, compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, de réalisation de zone d'aménagement concerté et de programme local de l'habitat, ainsi que, le cas échéant, de conseils municipaux de communes non membres de l'un de ces établissements. Les adhérents à un EPFL ne peuvent être que des EPCI ou des communes, départements ou région. L'adhésion du département ou de la région n'a pas pour effet d'étendre le périmètre d'intervention de l'EPFL au territoire départemental ou régional.

Les délibérations fixent la liste des membres de l'établissement, la composition de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'EPFL, en tenant compte de l'importance de la population. L'assemblée générale élit un conseil d'administration. Elle vote le produit de la taxe spéciale d'équipement dans la limite d'un plafond fixé par la loi de finances. Cette taxe est répartie sur les taxes foncières des propriétés bâties et non bâties, et sur la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Le conseil d'administration fixe le Programme pluriannuel d'intervention (PPI). Toute opération non inscrite dans le PPI est examinée par le conseil d'administration. Le conseil vote l'état prévisionnel des recettes et des dépenses. Il élit un président et un ou plusieurs vice-président. Il nomme le directeur sur proposition du président.

Les actes et délibérations de l'établissement public sont soumis au contrôle de légalité prévu dans le code général des collectivités locales. Le comptable de l'établissement public est un comptable direct du Trésor nommé par le préfet.

### **3. Les SAFER**

La loi de 1960 a donné un cadre juridique pour la création et le fonctionnement des SAFER. Elles ont été créées pour moderniser, restructurer les exploitations agricoles, au moment de la création du marché commun à six. Dès 1962, les organisations professionnelles agricoles ont demandé et obtenu que les SAFER soient dotées d'un droit de préemption pour orienter le marché foncier agricole vers l'installation et le renforcement de structures agricoles pour leur permettre de dépasser un seuil de viabilité.

Au fil des ans, le savoir-faire, la technicité, la connaissance du marché foncier rural des SAFER ont été mis à profit pour faciliter les remembrements, notamment les remembrements avec inclusion d'emprise pour les grands travaux d'infrastructure (autoroute, lignes TGV).

#### **• Le cadre législatif des SAFER n'a cessé d'évoluer**

Depuis la loi de 1990, les SAFER doivent contribuer au développement rural et à la protection de l'environnement, notamment par la réorientation des terres vers des usages non agricoles auprès des collectivités agricoles ou des porteurs de projets. Elles peuvent apporter leur concours technique aux collectivités territoriales et aux établissements publics, auxquels elles sont rattachées, pour la mise en œuvre d'opérations foncières et, notamment, des droits de préemption dont ces collectivités ou ces établissements sont titulaires. Dans le cadre de ce concours technique, les SAFER peuvent assurer :

- l'assistance à la mise en œuvre des droits de préemption dont ces personnes morales sont titulaires ;
- la négociation de transactions immobilières portant sur les immeubles ruraux ;
- la gestion du patrimoine foncier agricole de ces personnes morales ;
- la recherche et la communication d'informations relatives au marché foncier ;
- l'aide à la mise en œuvre et au suivi des politiques foncières en zone rurale.

En 1999, la loi a conféré aux SAFER un nouvel objectif de préemption pour des motifs environnementaux, et la possibilité d'acquérir, à l'amiable, des biens ruraux, non naturels, en vue de contribuer au développement rural.

Sur proposition du Directeur régional de l'environnement (DIREN) ou, le cas échéant, du président d'un parc national ou d'un parc naturel régional, la SAFER peut exercer son droit de préemption. Ce droit, dûment motivé, doit permettre la réalisation de projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics.

La Loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire (LOADT) de juin 1999 précise que les SAFER contribuent à la mise en œuvre du volet foncier du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux.

Aujourd'hui, la SAFER est l'opérateur foncier rural investi de mission de service public. Elle a pour mission de mettre en œuvre le volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural (article L 141-1.1 du Code rural). Elle doit notamment favoriser la mise en valeur durable de l'espace agricole et forestier, la répartition spatiale des activités agricoles, forestières et non agricoles et la préservation des paysages et de l'environnement. Elle concourt :

- au développement de l'agriculture et de la forêt (installation, transmission d'entreprises agricoles, aménagement parcellaire, lutte contre la déprise), développement équilibré des exploitations et des filières dans le cadre de la politique des structures ;
- au développement rural et à l'aménagement du territoire ;
- à la protection de l'environnement ;
- à la régulation et à la mise en transparence du marché foncier rural.

Elle a pour mission d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elle peut concourir à la préservation de l'environnement. Les SAFER assurent la transparence du marché foncier rural.

• **La SAFER, point de rencontre des acteurs du monde rural**

La SAFER est le lieu privilégié, pour les acteurs de l'aménagement, de débats et d'arbitrages pour orienter le foncier rural vers le meilleur usage sous le contrôle de l'Etat. Toutes les attributions SAFER doivent être agréées par deux commissaires du Gouvernement, l'un représentant le ministère de l'agriculture, l'autre celui des finances.

Les collectivités locales (régions, conseils généraux et autres) détiennent au moins le tiers des postes d'administrateurs.

Au niveau départemental, les comités techniques, qui formulent des avis sur tous les projets d'attribution réunissent notamment :

- le conseil général ;
- une association départementale des maires ;
- les actionnaires départementaux de la SAFER, dont la chambre d'agriculture.

En outre, de nombreuses commissions locales (cantonales ou communales) permettent de recueillir l'avis des acteurs de terrain sur les aménagements à conduire. De plus en plus, les élus locaux sont informés des projets SAFER et sont amenés à donner leur avis.

Les SAFER interviennent sur 15 à 20 % des surfaces du marché foncier rural ; 90 % de leurs acquisitions se réalisent à l'amiable.



Les SAFER peuvent intervenir à l'amiable sur tous types de biens ruraux ; par contre par préemption, elles ne peuvent intervenir que sur les biens à vocation agricole. Cette restriction aboutit au fait que la SAFER ne peut pas intervenir en vue de la protection de l'environnement sur tous types de biens naturels. Par ailleurs, elle ne peut pas préempter pour satisfaire une demande de collectivité locale en faveur du développement local.

Aujourd'hui, les SAFER, sont financées à hauteur de plus de 80 % par les tributaires et les bénéficiaires des services rendus. Les subventions perçues par les SAFER ne sont attribuées que pour certaines opérations d'aménagement à finalité agricole ; elles ne représentent que 17 % de leurs ressources. Leur capacité de stockage propre s'établit aux environs de 80 M€ ; elle ne représente que 20 % des acquisitions annuelles.

La SAFER est un opérateur foncier rural, investi de missions de service public. Elle doit évoluer en fonction des nouvelles problématiques foncières des zones rurales en articulant ses missions avec celles des établissements publics fonciers. Elle peut être un opérateur pour le développement agricole, la protection de l'environnement, et le développement local notamment au profit des collectivités qui ne peuvent se doter de services fonciers propres. Les modalités de fonctionnement et de financement doivent être adaptées en conséquence.

## **VI - LES CONSERVATOIRES**

### **1. Le conservatoire du littoral**

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été créé par une loi du 10 juillet 1975.

C'est un établissement public de l'Etat, à caractère administratif, qui a pour mission de mener, après avis des conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique.

Le Conservatoire intervient dans 48 départements (dont les quatre départements d'Outre-mer), 1 309 communes ainsi que les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

Dans une situation de très forte pression foncière, la mission du Conservatoire est d'acquérir des terrains afin de protéger des sites menacés, malgré la réglementation, par l'urbanisation ou par des formes insidieuses de construction (caravanes, cabanes...). Le Conservatoire intervient également dans les sites marqués par une dégradation de la biodiversité ou lorsque la maîtrise du site apparaît comme le moyen d'assurer le maintien ou la réimplantation d'activités traditionnelles qui participent à sa conservation et au développement local.

Le Conservatoire peut donc jouer un rôle important pour le maintien, dans ces zones, d'activités agricoles, d'élevage (moutons de pré-salé, par exemple), de parcs à huîtres et d'établissements d'aquaculture.

Le conseil d'administration du Conservatoire est composé, pour moitié, d'élus nationaux et locaux et, pour moitié, des représentants des ministères concernés et de personnalités qualifiées. Il décide des acquisitions et des grands principes d'aménagement et de gestion. Neuf conseils de rivages, organisés par façade littorale, sont composés exclusivement de représentants des régions et des départements ; ils donnent leur avis sur les acquisitions, les programmes d'aménagement et de gestion et les projets de partenariat, leur président siège au conseil d'administration du conservatoire du littoral.

Le Conservatoire dispose d'un conseil scientifique qui apporte sa capacité d'évaluation et d'expertise.

Le budget annuel du Conservatoire est de l'ordre de 30 millions d'euros, dont les deux tiers proviennent de l'Etat, le reste venant des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

L'établissement achète entre 2 000 et 4 000 hectares chaque année. Son objectif est de parvenir, à l'horizon 2030, à sauvegarder le « tiers sauvage » du littoral français soit 200 000 ha.

Pour arriver à atteindre cet objectif, le Conservatoire privilégie les transactions à l'amiable, tout en usant du droit de préemption et, exceptionnellement, du droit d'expropriation. Les terrains acquis sont classés dans le domaine propre de l'établissement public et deviennent inaliénables. Les relations entre le Conservatoire du littoral, propriétaire, et le gestionnaire font l'objet d'une convention accompagnée d'un plan de gestion établi sous la responsabilité du Conservatoire en concertation avec ses partenaires locaux : communes, groupements de communes, avec l'appui des départements et des régions, ou pour les départements directement. Interviennent également des associations et des établissements publics comme l'ONF ou des parcs nationaux.

Les nombreux agriculteurs qui exploitent les terrains du Conservatoire le font en suivant des règles qui permettent le respect des milieux naturels et des paysages. Sur les acquisitions faites en 2003, l'on peut noter, à titre d'exemple, qu'un jeune agriculteur a été installé sur une ferme de 35 ha, dans le marais poitevin, sur la commune de Charron, pour assurer la reconversion des terres labourables en prairies d'élevage grâce à la mise en place d'un contrat d'agriculture durable. Par ailleurs, ce site, avec les terrains périphériques, sera classé en réserve de chasse. En Gironde, l'acquisition de 302 ha de marais permettra, notamment, l'installation d'une exploitation conchylicole extensive. En Guadeloupe, un terrain de 85 ha a été acquis à Marie-Thérèse (commune de Sainte-Rose), dans une zone très imbriquée avec les parcelles des 50 pas géométriques, des mangroves et des forêts inondées ; l'exploitation agricole y sera maintenue.

L'on voit donc que le maintien de l'agriculture peut être un élément favorable à la conservation et à l'entretien de certains sites naturels.

De 1976 à fin 2003, 70 000 hectares ont été acquis par le Conservatoire du littoral.

Pour procéder à ces acquisitions, le Conservatoire a besoin de moyens financiers. La loi de finances pour 2005 avait prévu, pour la section d'investissement, 11,15 millions d'euros, en forte baisse par rapport aux années précédentes. A la suite de la réunion du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, 8 millions d'euros de plus ont été inscrits par la loi de finances rectificative 2004.

Le prix du m<sup>2</sup> inconstructible étant passé de 0,42 € en 1999 à 0,90, soit plus qu'un doublement, une intervention maintenue du Conservatoire suppose l'augmentation de ses moyens.

## **2. L'Agence des espaces verts de la région Ile-de-France**

L'Agence des espaces verts est un établissement public régional à caractère administratif, qui a pour mission, selon l'article L 4413-2 du Code des collectivités territoriales, de mettre en œuvre la politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades, et de coordonner en ces domaines les actions de la région avec celle de l'Etat et de ses établissements publics.

L'établissement public est administré par un conseil d'administration de 24 membres, dont vingt membres des assemblées régionales de la région d'Ile-de-France, élus en leur sein, dont trois pour le conseil économique et social régional.

Quand l'Agence des espaces intervient, l'on est assuré que les espaces acquis ne seront pas urbanisés. Dans les espaces agricoles, dans les périmètres d'acquisition votés par la collectivité locale concernée et par le conseil régional, l'Agence n'achète que s'il y a une menace de disparition de l'exploitation agricole ; elle intervient pour aider les acquisitions des communes et des départements, à raison de 30 à 40 %.

Des zones agricoles sont recrées dans des espaces où l'agriculture était complètement déstabilisée, afin de concilier agriculture et vie périurbaine. L'Agence des espaces verts a ainsi pu assurer, depuis sa création, le maintien de 1 500 ha de terres agricoles pour un total de 11 200 ha acquis. Des baux d'une durée de dix-huit ans sont passés avec les agriculteurs ; il peut s'agir aussi de conventions précaires, notamment pour les petites parcelles acquises.

## **VII - LA POLITIQUE FISCALE INTERESSANT LE FONCIER AGRICOLE**

Une bonne politique devrait avoir pour objectifs d'inciter les exploitants à maintenir les terres en production et de faciliter la transmission du foncier lorsqu'il est support de l'entreprise agricole.

### **1. La taxe foncière sur les propriétés non bâtie**

S'il est vrai qu'un bon impôt est un vieil impôt, la taxe foncière devait être assurée d'une sympathie sans mélange : sa longévité est en effet exceptionnelle, puisque c'est la Constituante qui l'a instituée en 1790, et au prix de quelques ravalements - au demeurant espacés - elle a traversé les ans sans connaître de bouleversements majeurs.

Pourtant, après avoir fait l'objet d'une contestation endémique, la taxe foncière non bâtie a fini par faire l'unanimité contre elle : ceux qui la payent la jugent injuste, inadaptée, anti-économique ; ceux qui la perçoivent la trouvent archaïque et peu productive ; ceux qui la gèrent estiment que sa perception est coûteuse et non conforme aux ratios de gestion d'un Etat moderne.

Quel constat peut-on dresser ? Quel sort faut-il réserver à cette bicentenaire mal aimée ?

### 1.1. Un impôt sans rapport avec l'économie

La valeur locative cadastrale, pilier de la TFNB, est une fiction administrative héritée d'une société rurale qui n'existe plus. La valeur locative ne représente ni un revenu, ni une valeur vénale, ni un loyer réel. Elle reflète les loyers de 1960 mis à jour par des indices nationaux.

Aujourd'hui, alors que les agriculteurs, à juste titre, se revendiquent comme des chefs d'entreprise, la taxe foncière non bâtie semble complètement déconnectée de la réalité économique. C'est un impôt qui pèse sur les facteurs de production et non sur les résultats d'exploitation et il pèse de façon aveugle, avec des écarts de base et de taux entre les départements, et entre les communes d'un même département.

Tableau 2 : Taxe foncière sur le non bâti (années 2003) taux moyens départements

Ain	19,87	Gers	76,48
Hautes-Alpes	64,23	Loire-Atlantique	16,49
Alpes-Maritimes	5,11	Tarn	56,20

Source DGI

Tableau 3 : Taxe foncière sur le non bâti (année 1999) écarts de taux à l'intérieur d'un département

	Taux le plus haut	Taux le plus bas
Mayenne	60,26	19,78
Aube	62,23	7,83

Source : FNPA

A l'heure où l'on parle d'extensification et de réduction des charges fixes, il est bien évident que la TFNB, qui frappe la potentialité théorique du sol et non la rentabilité effective de l'exploitation, constitue un encouragement permanent à l'intensification et à la production d'excédents.

### 1.2. Une base d'imposition obsolète

La révision des bases de la fiscalité locale, et notamment de la TFNB, pourrait inspirer bien des méditations sur la marge qui peut exister entre les décisions du législateur et la manière dont elles sont appliquées.

En principe, une loi du 18 juillet 1974 a prévu un mécanisme hautement sophistiqué pour suivre l'évolution des valeurs locatives :

- une révision générale tous les 6 ans ;

- une actualisation triennale dans l'intervalle ;
- une revalorisation forfaitaire annuelle ;
- des mises à jour permanentes, à l'initiative des propriétaires ou de l'administration.

Dans la réalité, mises à part les revalorisations forfaitaires annuelles qui consistent à appliquer à l'ensemble des bases un taux uniforme voté par le Parlement, ce mécanisme n'a jamais fonctionné. Par trois fois, en 1983, 1986 et 1988, le gouvernement a tenté, en vain, de mettre en oeuvre une actualisation triennale. En 1990, le Parlement a voté une loi instituant une révision générale. Cette opération fut réalisée en 1992 ; son application de la révision fut reportée d'année en année, avant d'être définitivement enterrée. Cette révision aurait entraîné des transferts de charges, dont personne n'était prêt à assumer les conséquences politiques.

### *1.3. Faut-il supprimer la taxe foncière sur le non bâti ?*

La suppression de la Taxe foncière sur le non bâti (TFNB) avait déjà été envisagée dans un rapport d'information sur la fiscalité locale remis à l'Assemblée nationale en 1989. *« En toute hypothèse, la suppression de l'impôt foncier non bâti paraîtrait préférable, compte tenu tout à la fois de son faible rendement, de l'inadéquation croissante entre le fait générateur et la concentration du revenu agricole sur un espace agricole utile de plus en plus réduit, et enfin, de la distorsion avec nos partenaires européens qui ne met pas nos exploitants agricoles à égalité de chance ».*

Le passage à l'acte fut entrepris en 1992, par le gouvernement de M. Bérégovoy, dans le cadre des mesures de compensation de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) : la loi de finances pour 1993 a institué une exonération des parts départementale et régionale de la TFNB.

La part régionale a été totalement supprimée à compter de 1993. La part départementale a été progressivement supprimée entre 1994 et 1996. Le poids de la taxe foncière non bâtie a été ainsi réduit de 1 350 M€ à environ 1 150 M€, correspondant à la seule part communale de l'impôt.

Dans son discours sur l'avenir de l'agriculture française, prononcé à Murat le 2 octobre 2004, le Président de la République a proposé de réformer la taxe sur le foncier non bâti en se donnant pour objectif *« son élimination progressive pour les exploitants agricoles ».*

Cette suppression, qui entraînerait une progression de 2 à 5 % du revenu agricole, ne serait pas inopportune alors que les accords de Luxembourg et les négociations de l'OMC vont mettre les exploitations agricoles en concurrence avec celles de pays à faibles coûts de revient. Mais cette suppression ferait dépendre encore plus le financement des communes rurales de transferts de l'État. Cette suppression pose également la question du financement des chambres d'agriculture aujourd'hui largement assuré par une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti.

Certains s'en inquiètent, qui considèrent que seul l'impôt prélevé localement peut préserver la liberté de décision des communes et servir de mécanisme automatique de régulation en rendant les contribuables locaux plus sensibles aux dépenses engagées.

Se pose également le problème des parcelles dont les propriétaires eux-mêmes ignorent l'existence. Aujourd'hui, nombre de propriétaires ne paient aucune taxe foncière, leur redevance étant inférieure au seuil d'appel de l'impôt ; il s'en suit qu'ils oublient leurs biens, que les successions ne se font pas et que les propriétaires « centenaires » sont de plus en plus nombreux au cadastre. Le renoncement des propriétaires à toute gestion est dommageable notamment en forêt. Les difficultés pour retrouver les propriétaires suite à des successions non réglées, oubliées, bloquent les aménagements fonciers et la mise en place de mesures de gestion appropriée.

## **2. Les droits de mutation**

La fiscalité de la transmission des exploitations agricoles ne doit pas constituer un frein. Pour cela, la mesure d'abattement des trois quarts, calculée sur la valeur des biens loués par bail à long terme, doit être confortée.

S'agissant des droits de mutation à titre onéreux, le taux de 4,8 %, actuellement en vigueur, constitue une amélioration par rapport au taux antérieur de 16,20 %.

## **3. Impôt sur le revenu locatif**

La différence d'abattement sur les loyers des baux n'est pas suffisamment incitative pour favoriser les locations longues qui sécurisent l'entreprise agricole ; ces loyers bénéficient d'un abattement de 15 % contre un abattement de 14 % pour les baux à neuf ans.

## **4. La fiscalité des plus-values foncières**

La modification des zones des PLU entraîne des variations importantes des valeurs foncières. Des décisions publiques, d'orientation politique, conduisent à la valorisation de patrimoines privés. Des propriétaires disposant du même capital un jour peuvent le lendemain détenir des patrimoines fort différents suite à des décisions qui ne sont pas de leur ressort. Le partage de la valeur créée par des décisions publiques fait toujours débat. Ce constat conduit souvent à proposer une fiscalité particulière sur les plus-values foncières.

Aujourd'hui, les plus-values immobilières, qui sont loin de ne concerner que les biens passant d'un usage agricole à un usage urbain, font l'objet d'une fiscalité particulière qui diffère selon les personnes physiques ou morales.

La fiscalité des plus-values immobilières des personnes physiques vient d'être revue en 2004. Le système a été simplifié. Les plus-values ne sont taxées que pendant 15 ans au lieu de 22 ans. Un abattement de 10 % est appliqué chaque année, sur le montant de la plus-value à partir de la cinquième année de détention. Les immeubles frappés d'une déclaration d'utilité publique en vue de leur expropriation, qui génèrent bien souvent des plus-values, sont exonérés. La

taxation est de 26 % (16 % d'impôt et 10 % de prélèvements sociaux), alors qu'auparavant elle était fonction des tranches d'imposition sur le revenu. Le nouveau système présente l'avantage de bien identifier le montant de l'impôt généré par les plus-values immobilières ce qui pourrait éventuellement permettre d'en affecter le produit.

Ce régime général s'applique aussi aux biens vendus dont la valeur a changé dans de très fortes proportions à la suite d'une modification d'un plan local d'urbanisme, dans la mesure où ils sont le plus souvent détenus depuis plus de quinze ans. Il en résulte une non-imposition de la très grande majorité des biens qui changent de destination au travers des PLU. En outre, le montant de la taxation du patrimoine ne corrige qu'à la marge la valorisation du patrimoine résultant du seul changement du document d'urbanisme.

En ce qui concerne la fiscalisation des plus-values foncières des sociétés, celle-ci se fait sur la base de la différence entre le prix de vente et la valeur comptable inscrite au bilan. L'imposition s'effectue quelle que soit la période de détention, à la différence de ce qui existe pour les personnes physiques. La fiscalisation n'intervient que s'il y a vente.

## VIII - LES POLITIQUES FONCIERES DE QUELQUES PAYS<sup>24</sup>

### 1. La politique foncière au Royaume-Uni

La politique foncière britannique se développe autour de deux types de réglementations : celle définissant l'usage des terres et la fiscalité foncière. Au-delà, l'action du marché est sans entrave.

#### *1.1. Protéger les zones agricoles sensibles*

Le foncier est soumis à une classification des terres aux termes des « planning laws ». Les terrains sont répartis en trois catégories (grade I, II et III) selon l'importance de l'activité agricole. Les terres en grade I sont réputées avoir un long historique agricole devant être préservé. Elles regroupent les zones agricoles périurbaines que la puissance publique souhaite préserver de la pression immobilière et les terres à meilleur potentiel agricole. Toute modification de statut d'une terre est du ressort des autorités régionales. Cette législation est particulièrement importante pour la grande région autour de Londres et le sud-est de l'Angleterre qui connaissent des pressions d'urbanisation importantes. Elle n'est pas cependant suffisante pour soustraire le marché des terres agricoles à l'influence du marché de l'immobilier résidentiel.

---

<sup>24</sup> Ces développements ont été rédigés à partir des notes fournies par les attachés agricoles près les ambassades de France à Londres, Berlin, La Haye, Madrid.

### 1.2. Une fiscalité favorable à l'immobilier agricole.

Le Royaume-Uni ne connaît pas de dispositif équivalent à l'impôt foncier existant en France. La seule taxation du foncier s'effectue lors de la cession de celui-ci, que cette cession soit définitive (vente) ou temporaire (location). Les taux d'imposition diffèrent selon la valeur des biens et selon leur nature résidentielle ou agricole.

Lors d'une vente, l'imposition est la suivante :

Taux d'imposition (s'appliquant pour chaque tranche)	Valeur du bien agricole	Pour comparaison cas d'un bien non agricole
0 %	0 à 150 000 £	0 à 60 000 £
1 %	150 à 250 000 £	60 à 250 000 £
3 %	250 à 500 000 £	250 à 500 000 £
4 %	Plus de 500 000 £	Plus de 500 000 £

Les zones défavorisées font l'objet d'un traitement particulier tant pour les terres agricoles que pour les biens non agricoles. Pour ces derniers, les tranches d'imposition sont celles s'appliquant aux biens agricoles en zones non défavorisées. Pour les biens agricoles, les transactions sont exemptées de toute imposition.

Remarque : si la transaction se fait par ventes d'actions de sociétés immobilières, le taux d'imposition est de 0,5 %.

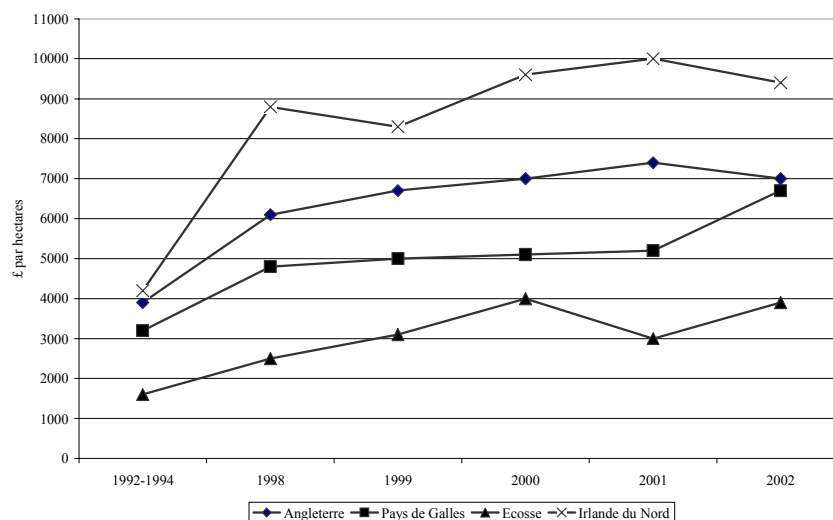
Par ailleurs, lors de la mise en location d'un bien, une taxe est perçue. Pour les biens agricoles, elle est de 1 % de la valeur du bien loué qui excède le seuil de 150 000 £ (pour un bien non agricole, le seuil est rapporté à 60 000 £, avec un même taux d'imposition).

### 1.3. Prix du foncier rural : sous l'influence directe de l'immobilier résidentiel

Au cours de la dernière décennie, les prix du foncier agricole ont pratiquement doublé au Royaume-Uni. Le prix moyen est ainsi passé en Angleterre, région agricole la plus productive, de 3 865 £/ha à près de 7 000 £/ha. Un mouvement analogue est à noter au Pays de Galles (passage d'un prix de 3 055£/ha à 6 655 £/ha) et en Écosse (1 527 £/ha contre près de 4 000 £/ha actuellement). Si la hausse peut être reliée partiellement à celle des performances de l'agriculture britannique jusqu'en 1996, les évolutions entre prix des terres agricoles et revenus agricoles depuis cette période sont notoirement divergentes. Après avoir atteint un pic en 1995/96, le revenu de la ferme britannique s'est effondré au cours de la période 1997-2002, parallèlement aux crises sanitaires auxquelles le Royaume-Uni a dû faire face et aux prix agricoles mondiaux dépréciés. Un retour à une situation plus équilibrée n'est tangible qu'en 2003/04.



Graphique 2 : Prix du foncier agricole au Royaume-Uni



Source : Ambassade de France

Nonobstant ces évolutions, le prix des terres agricoles a continué à progresser. Il s'agit de l'impact direct de la croissance forte et continue de l'immobilier résidentiel britannique (+ 15 à + 20 % par an depuis plus de 5 ans). Cette hausse, particulièrement marquée en Angleterre dans la zone de Londres et celle économiquement dynamique de l'est et du sud-est, a rejailli sur le secteur agricole. La valeur des bâtiments et maisons des exploitations agricoles a crû proportionnellement à celle de l'immobilier urbain. Celle des terres agricoles a suivi un mouvement semblable, dans un contexte où les investisseurs non agricoles n'ont pas hésité à chercher à acquérir des exploitations agricoles entières (pour louer ensuite les terres), jugeant le surcoût lié à l'achat des terres agricoles des plus raisonnables face à la valeur conférée aux bâtiments. Le ralentissement des prix des terres à compter de 2002/03 est aussi à mettre en relation avec le ralentissement du marché de l'immobilier résidentiel.

Aucun dispositif de type « SAFER » n'existe au Royaume-Uni. Face à l'envolée des prix des terres agricoles, les restructurations de l'agriculture britannique attendues parallèlement à la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003 devraient impliquer un plus fort recours au fermage pour permettre d'accroître encore les superficies des exploitations.

## 2. La politique foncière en Allemagne<sup>25</sup>

### 2.1. La maîtrise foncière

La maîtrise du foncier agricole ou forestier est prévue par la loi du 28 juillet 1961. Elle prévoit que la vente des terres agricoles soit soumise à autorisation dès lors qu'il s'agit de ventes de terres agricoles ou forestières privées. Les terres agricoles ou forestières des collectivités locales, ou de l'église ne sont pas soumises à cette procédure.

L'autorisation dépend du Land, car l'Allemagne est un pays fédéral constitué de seize Länder.

Au niveau local, ce sont les offices de l'agriculture, sous tutelle des ministères de l'agriculture des Länder, qui octroient l'autorisation de vente. Lorsque celle-ci est refusée, les terres sont alors confiées pour gestion à une société de droit privé « Landesgesellschaft » ou un office de droit public pour l'aménagement rural (Amt für Flurneuordnung), selon l'organisation retenue au niveau du Land.

Les organismes pour l'aménagement rural sont très puissants en Allemagne et exercent des fonctions plus larges que le seul remembrement. Ils peuvent s'autosaisir de projets de réaménagement rural agricoles, dès lors qu'ils ont un financement suffisant (sur fonds propres ou en cofinancement communautaire) ou travailler à la demande d'une commune ou d'un canton. Ces offices ont le pouvoir d'imposer aux propriétaires privés les changements de propriété nécessaires afin de mener leur tâche à bien. Les projets peuvent être initiés pour des considérations écologiques, des objectifs d'aménagement rural ou des orientations économiques. Ils doivent néanmoins toujours prendre en compte la composante économique de la production agricole. Environ trois millions d'ha (agricoles et non agricoles) sont concernés chaque année par de nouveaux projets.

Les plans d'occupation des sols et la classification des terres en zones constructibles ou non sont faits au niveau des communes ou des cantons. Cependant les organismes pour l'aménagement rural sont consultés afin de vérifier que les orientations sont concordantes avec leurs projets en cours.

### 2.2. Tensions sur le foncier agricole : moins présentes en Allemagne et peu existantes à l'Est

L'évolution de la surface agricole utile en Allemagne est différente de la France. De 1991 à 1997, la SAU a augmenté en Allemagne, passant de 17 037 000 ha à 17 182 000 ha. En fait cette évolution masque deux tendances opposées : sur cette période en Allemagne de l'Ouest, 131 000 ha ont perdu leur

---

<sup>25</sup> Par la Loi fondamentale, l'Allemagne est un pays fédéral comprenant 16 régions, appelées Länder, dont 5 sont issus de l'ancienne RDA. Les Länder sont de réels États possédant leur propre souveraineté, ainsi chaque Land possède sa propre constitution, et son gouvernement régional, comprenant notamment un ministre de l'agriculture. Le fédéralisme est un dosage subtil où l'État fédéral (Bund) se doit de garantir l'égalité des citoyens tandis qu'au travers des Länder s'expriment leurs libertés. Ainsi les compétences sont soigneusement réparties entre les Länder et le Bund.

utilisation agricole, mais dans les nouveaux BundesLänder 277 000 ha ont été remis en culture suite aux restructurations des grosses entreprises collectivistes, ainsi qu'à la réattribution des terres.

Depuis 1997, une certaine déprise agricole se fait sentir sur l'Allemagne entière, en moyenne 40 000 ha par an, l'augmentation de la SAU à l'Est ne compense plus les déficits de l'Ouest. Enfin, depuis 1999 même à l'Est, 5 000 ha ont quitté l'agriculture.

Il y a des tensions sur le prix des terres agricoles, surtout dans l'ex-Allemagne de l'Ouest où la population se concentre et où s'exprime une concurrence entre les terres agricoles et les terres non agricoles. Cependant depuis 2002, la demande en terres agricole se réduit et on observe pour la première fois un recul du prix des terres agricoles : une baisse de 3 % observée par rapport à l'an passé, avec un prix moyen des terres en Allemagne se stabilisant à 9 200 €/ha. Cependant, il y a de très fortes disparités entre les Länder, et plus spécifiquement entre les Länder de l'Est et de l'Ouest : en 2003 dans les nouveaux Länder de l'Est, la valeur de vente atteignait 3 800 €/ha agricole (- 4,6%) tandis qu'à l'Ouest les prix restaient élevés à 16 500 €/ha (- 2,8 %).

Mais les ventes de terres sont peu nombreuses et n'ont concerné en 2003 que 0,6 % de la surface agricole utile.

Pour comprendre le peu d'échanges de terres agricoles, il convient de noter qu'un agriculteur partant à la retraite doit trouver un successeur pour bénéficier de sa rente. Il ne peut donc pas y avoir, à cette occasion, disparition totale de l'exploitation.

### 2.3. La fiscalité foncière

La fiscalité foncière en Allemagne est complexe mais n'est pas utilisée comme un levier d'orientation de la politique foncière. La fixation du taux définitif d'imposition dépend des communes, mais dans un cadre fixé au niveau fédéral.

L'assiette de l'impôt foncier est la valeur fiscale des terres déterminée par voie administrative (*Einheitswert*) pour une partie d'entre elles, en 1935, pour l'autre partie, en 1964. Cette valeur fiscale peut être « actualisée » à la demande du propriétaire.

Le calcul de l'impôt est réalisé sur 6‰ de l'assiette et ceci, pour les terres agricoles et forestières, sur tout le territoire allemand. Un autre taux est appliqué aux surfaces bâties, taux qui varie entre les nouveaux et anciens Länder. La somme qui constitue la base de l'impôt est communiquée aux communes qui appliquent alors leur taux d'imposition. Ce taux peut varier de façon assez importante entre les différentes communes, il était en moyenne de 258 % (sur 6‰ de l'assiette !) en 2001 pour les surfaces agricoles et de 447 % pour les surfaces non-agricoles.

Le principal ajustement des communes consiste à exonérer les agriculteurs en difficulté des impôts fonciers, sous certaines conditions. Il s'agit plus de politique sociale que de maîtrise foncière.

Conclusion : En Allemagne aussi bien qu'en France, des terres agricoles disparaissent au profit de l'urbanisation. Cependant, les orientations de politiques foncières ne passent pas, ou très peu par la fiscalité, mais par l'aménagement du territoire, confié à des organismes publics dotés de moyens juridiques importants pour imposer les changements de propriétés nécessaires au développement économique et à l'habitat.

### **3. La politique foncière aux Pays-Bas**

#### *3.1. Existence de zonages*

L'espace exigu aux Pays-Bas et la concurrence pour le foncier justifient l'existence de nombreux textes relatifs à la planification de l'espace. La politique d'aménagement du territoire se décline à différents niveaux :

- au plan national, avec un nouveau document d'orientation politique sur l'aménagement de l'espace, qui sera prochainement débattue au Parlement. L'orientation donnée va vers un accroissement de la décentralisation au bénéfice des provinces et communes. Il prévoit entre autres le regroupement d'une partie des exploitations de serres dans 5 « greenports » et la création de 20 « Paysages nationaux », ces derniers entraînant des contraintes pour les agriculteurs concernés ;
- au niveau régional, avec des schémas régionaux (streekplan), correspondant à une province ou à une partie de province ; ces schémas régionaux doivent respecter le schéma national et être validés par l'échelon national ;
- au niveau des communes, qui disposent d'un plan d'occupation des sols (bestemmingsplan) ; celui-ci comprend un zonage par type d'activités, avec en particulier des zones réservées à l'agriculture, ou à la nature, ou à l'urbanisme. Ces plans doivent respecter le schéma régional et sont validés par la province.

Par ailleurs, le gouvernement a décidé il y a quelques années, après l'épizootie de peste porcine en 1998, de réaménager les provinces du sud et de l'est, où l'élevage intensif joue un rôle important. Alors qu'une grande attention avait été donnée aux aspects vétérinaires dans un premier temps avec le projet de création de « couloirs sans porcs », l'accent est désormais mis sur le renforcement de la nature et des paysages, et la création de trois types de zones au sein des régions concernées :

- zones où le développement agricole est prioritaire ;
- zones où les activités agricoles et la protection de la nature coexistent ;
- et enfin, zones où la priorité est donnée à la nature, et où le développement des exploitations agricoles est impossible. Dans certains cas les exploitations proches de réserves naturelles, peuvent être déplacées.

Les plans en question sont préparés par les Provinces et appelés « reconstructieplan », ou plan de réaménagement. Ces plans peuvent conduire à une adaptation des schémas régionaux ou des plans d'occupation des sols communaux.

En matière de zonage, on peut également citer le Réseau écologique national (EHS), qui constitue le cœur de la politique néerlandaise de la nature, et doit couvrir 728 500 ha en 2018. Il comprendra des forêts, des réserves naturelles et des zones servant de liaison. Une partie des terres concernées sont déjà ou seront achetées par l'État (y compris des terres ayant une fonction agricole actuellement), d'autres parties resteront la propriété de particuliers et seront gérées en vue d'y protéger la nature.

### *3.2. Rôle joué par les collectivités locales*

En plus du rôle joué dans la préparation et la mise en œuvre des schémas régionaux et des plans d'occupation des sols, toutes les communes néerlandaises bénéficient depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 d'un droit de préemption, en cas de vente de terres pour lesquelles un changement de destination est envisagé. Il s'agit en général de terres agricoles destinées à la construction. Quelques exceptions sont prévues : transmission familiale, partage d'une succession etc...

### *3.3. Rôle joué par la fiscalité dans la politique foncière*

Le système de l'« exonération agricole » (landbouwvrijstelling) permet aux agriculteurs de vendre des terres sans versement de l'impôt sur les plus-values, dans certaines conditions. L'exonération concerne la différence entre la valeur vénale des terres en cas d'usage agricole et leur valeur comptable. Si dans les six ans suivant la vente, les terres sont utilisées pour l'urbanisation, la différence entre leur valeur (terrain à bâtir) et leur valeur vénale en cas d'usage agricole sera imposable. Par ailleurs, les terres doivent avoir été effectivement utilisées par l'exploitation agricole jusqu'à leur vente.

### *3.4. Tensions sur les prix du foncier agricole et du foncier rural*

Le prix de vente du foncier agricole est très élevé aux Pays-Bas. Il se situait en moyenne à 37 000 €/ha pour des terres de cultures et 37 300 €/ha pour des prairies en 2001.

Les besoins importants de foncier pour de nombreuses destinations, telles que l'urbanisme, les infrastructures, ou encore l'aménagement de réserves naturelles conduisent à une inflation du foncier rural qui coûte nettement plus cher qu'en France.

## **4. La politique foncière de l'Espagne**

Malgré la part relativement limitée de l'agriculture dans le PIB (3,6%), près de 60 % du territoire espagnol sont consacrés à cette activité, soit 30 millions d'hectares environ.

Cependant, il **n'existe pas en Espagne de politique globale organisant la protection des terres agricoles vis-à-vis des autres usages du sol**. La problématique de gestion des superficies agricoles s'inscrit dans le cadre, strictement économique, de la compétitivité des exploitations et dont une des dimensions est l'accès à la terre.

De ce point de vue, le constat généralement effectué est celui d'une absence totale de stratégie en Espagne au cours des années 1980 et jusqu'au milieu des années 90 face aux handicaps liés à la fois :

- à l'adhésion de l'Espagne à l'Union européenne et les changements induits à partir de 1986 ;
- au caractère figé de la taille moyenne des exploitations (en dépit de la forte réduction de la population agricole) ;
- à la diminution continue des terres proposées à la location ;
- à l'augmentation du travail agricole à temps partiel ;
- et à la rigidité du marché de la terre, encore accrue par l'augmentation des prix à l'hectare au cours de la décennie 80.

C'est à ces handicaps structurels que cherche à répondre une loi de 1995, qui constitue encore la référence légale espagnole en matière de politique des structures.

#### *4.1. Les principes de la loi espagnole 19/1995 du 4 juillet 1995*

##### *a) Philosophie générale*

La nouvelle législation espagnole s'intéresse plus particulièrement à deux enjeux : la dimension, jugée trop réduite, des exploitations et la rigidité des marchés de la terre.

S'agissant du premier objectif, la loi s'attache à promouvoir la mise en place de mesures susceptibles de dynamiser le marché de la terre, de façon à faciliter l'accès à la propriété ou au fermage. Les dispositifs prennent la forme de facilités fiscales pour la transmission d'exploitations, lorsque ces dernières ont le caractère d'exploitations « prioritaires », ou d'incitations à la transmission totale (et non partielle) d'exploitations, ou bien encore de règles particulières applicables aux jeunes agriculteurs.

Par ailleurs, s'agissant du marché des baux ruraux, la législation cherche à concilier le souhait d'une durée raisonnablement courte du bail, afin d'accroître la flexibilité du marché de la terre, et celui d'une période suffisamment longue qui incite l'agriculteur à investir. On est ainsi passé en Espagne d'une durée minimale du bail de 21 ans (de 1980 à 1995), à 5 ans (loi 19/1995), puis à 3 ans (loi 49/2003). Toutefois, cette dernière évolution a été très fortement critiquée au moment de son adoption et l'on devrait, au cours des prochains mois, revenir à la durée minimale antérieure de 5 ans. On reste loin en tout état de cause des 9 ans minimum applicables au titre de la législation française.

Dans un contexte marqué par la faible part du fermage (1/5 des exploitations) dans les régimes juridiques de détention des exploitations, ces à coups législatifs montrent la sensibilité de cette question en Espagne. Ils soulignent les incertitudes des gouvernants successifs sur la meilleure manière de faciliter et de sécuriser l'accès à la terre pour les exploitants.

*b) Les objectifs*

L'Article 1 de la loi en identifie 8, dont la plupart visent à réformer en profondeur la politique espagnole des structures. Il s'agit de :

- encourager la formation d'exploitations agricoles d'une dimension moyenne suffisante pour assurer leur viabilité ;
- réserver les concours publics à un certain nombre d'exploitations auxquelles l'État donne un caractère « prioritaire » ;
- faciliter l'intégration des jeunes agriculteurs ;
- encourager le regroupement des exploitations sous forme d'exploitations dites « associatives » ;
- empêcher le fractionnement excessif des exploitations existantes ;
- favoriser la fluidité du marché de la terre, que ce soit au titre de la propriété ou du fermage ;
- améliorer la qualification professionnelle des jeunes agriculteurs ;
- octroyer des facilités en termes d'emprunt aux exploitants désireux de moderniser leurs exploitations.

*4.2. Les instruments mis en œuvre par la loi 19/95*

Les instruments prévus par la législation espagnole s'articulent autour du concept d'exploitation « prioritaire ». Cette caractérisation était rendue nécessaire afin de concentrer l'appui public sur les agriculteurs professionnels par opposition, notamment, au très grand nombre d'exploitants à temps partiel ou retraités. Les conditions requises par la loi pour obtenir cette qualification exigent du bénéficiaire qu'il soit agriculteur professionnel et inscrit en tant que tel au régime de sécurité sociale correspondant, qu'il ait un niveau de formation suffisant et qu'il réside dans le canton à l'intérieur duquel est située son exploitation. La même qualification prioritaire est réservée aux coopératives agricoles. Les communautés autonomes sont chargées de procéder, chacune en ce qui la concerne, à la réalisation de la sélection et du répertoire correspondant des exploitations prioritaires.

Le tableau ci-dessous explicite les outils préconisés par la loi en réponse aux handicaps structurels de l'agriculture espagnole.

Problèmes structurels	Réponses législatives
<p>Dimension réduite des exploitations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- taille moyenne trop faible</li> <li>- viabilité économique à l'hectare insuffisante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourager la mobilité de la terre : <ul style="list-style-type: none"> <li>- par des facilités fiscales concernant les transmissions en direction d'exploitations prioritaires ;</li> <li>- par une plus grande flexibilité des baux ruraux, grâce à une diminution de la durée minimale légale initiale et par la promotion volontaire de contrats de plus longue durée ;</li> <li>- par des régimes de priorités lors de l'adjudication de terres par l'Administration ;</li> </ul> </li> <li>• Augmenter la dimension économique des exploitations : <ul style="list-style-type: none"> <li>- par un système préférentiel pour l'attribution de quotas ou de droits issus de réserves nationales ;</li> <li>- par l'encouragement à la diversification des productions ;</li> <li>- par un régime de priorités dans les programmes d'organisation territoriale.</li> </ul> </li> <li>• Susciter la constitution d'exploitations associatives : <ul style="list-style-type: none"> <li>- en les déclarant prioritaires ;</li> <li>- par des facilités fiscales au titre de l'impôt des sociétés.</li> </ul> </li> <li>• Éviter le fractionnement des exploitations : <ul style="list-style-type: none"> <li>- par une fiscalité spéciale pour les transmissions « entre vifs » ou par héritage ;</li> <li>- par un système de superficie minimale de culture (cf. infra).</li> </ul> </li> </ul>
<p>Degré trop élevé du morcellement parcellaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dispersion des parcelles</li> <li>- taille réduite des parcelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourager la concentration des parcelles et éviter leur fractionnement</li> <li>• régime de priorité pour les exploitations associatives qui regroupent des parcelles d'un seul tenant ; <ul style="list-style-type: none"> <li>- interdire le fractionnement des parcelles en deçà du seuil minimum de culture ;</li> <li>- encouragements fiscaux à la permutation des parcelles en vue de leur concentration sous un seul tenant.</li> </ul> </li> </ul>

La superficie minimale de culture s'entend comme « la superficie jugée suffisante pour que les travaux de culture puissent être menés à bien dans des conditions de rendement satisfaisantes, compte tenu des caractéristiques socioéconomiques de l'agriculture du canton ou de la zone considérée ». Chaque



communauté autonome détermine les seuils applicables en la matière sur son territoire. Comme indiqué plus haut, ce concept s'applique pour l'essentiel aux conditions de mutation des exploitations.

Une des conséquences principales de la mise en œuvre de cette nouvelle politique espagnole est la disparition d'un très grand nombre de petites exploitations et l'augmentation corrélative des moyennes et grandes exploitations. Cette évolution est toutefois très variable selon les communautés autonomes et la taille moyenne de l'exploitation espagnole (21 hectares) ne traduit pas les très fortes disparités régionales : ainsi, pour un nombre d'exploitations presque identique (de l'ordre de 110 000), Castille et Léon ont une SAU de 5 300 000 hectares, alors qu'en Galice elle n'est que de 620 000 hectares...

La loi a eu également pour effet d'augmenter fortement le nombre de baux ruraux (+ 40 % sur la décennie 1989/1999), même si ce régime d'occupation des terres ne concerne toujours que moins de 19 % des exploitations.

Enfin, la nouvelle législation a certes accéléré la mobilité des terres dans des conditions sans commune mesure avec la période précédente, mais la forte pluriactivité des agriculteurs espagnols, la réticence encore marquée des retraités à se séparer de leurs exploitations et la taille encore trop réduite d'une forte proportion d'entre elles (l'Espagne, avec une SAU comparable à celle de sa voisine française, compte deux fois plus d'exploitations...) ont limité la portée de la réforme.

Le demi-succès de cette expérience, les rigidités structurelles toujours persistantes dans la gestion des terres agricoles, les fortes disparités entre régions et la conciliation souvent complexe des politiques nationale et régionale expliquent qu'un très grand nombre de questions quant à l'évolution de la politique des structures en Espagne restent sans réponse à ce jour. A fortiori, avec la mise en œuvre du prochain découplage des aides de la PAC, qui pourrait accentuer ce phénomène en dissociant la propriété des terres du droit à perception des aides (références historiques).

## **IX - LES RAISONS DE PRESERVER IMPERATIVEMENT LES ESPACES NATURELS ET, NOTAMMENT, LES ESPACES AGRICOLES**

Pourquoi faut-il développer une politique de préservation des espaces naturels en intégrant la protection d'un potentiel agronomique ?

Les espaces naturels, qui englobent les espaces agricoles, forestiers et autres, assurent plusieurs fonctions :

- une fonction productive de denrées alimentaires, de produits énergétiques, de molécules pour l'industrie ;
- une fonction de production de biotopes (biodiversité) et d'éléments naturels (eau) ;
- une fonction de production de cadres de vie, de paysages, d'espaces de loisirs ;
- un concours à la protection des risques naturels ;

- une fonction de stock de matières premières : ( carrières... ) ;
- une fonction de support pour l'extension de l'urbanisation.

Un même espace peut assurer plusieurs fonctions, il est multifonctionnel.

Au titre de la protection de l'environnement, la protection de la biodiversité est reconnue, acceptée en dehors de critères économiques, donc en dehors de la gestion du court terme. Dans le cadre d'une gestion durable du territoire, il convient de développer une politique qui assure également l'avenir quant au potentiel agronomique tant pour l'agriculture que pour la forêt.

Plusieurs raisons peuvent être avancées :

- le besoin d'une sécurité alimentaire à long terme pour une production diversifiée ;
- la contribution de l'agriculture à une indépendance énergétique ;
- la nécessité d'avoir un potentiel de production de biens renouvelables pour l'agro industrie ;
- la participation des espaces naturels à la lutte contre les risques naturels (inondations, incendies... ) ;
- la participation des espaces naturels à la lutte contre l'effet de serre.

Les sols agricoles étant une ressource rare, épuisable, quasiment non renouvelable, une politique de gestion à très long terme est à développer. Il a fallu des millions d'années pour former les sols agricoles qui sont mis en valeur actuellement.

### **1. La souveraineté alimentaire, gage de sécurité à long terme**

Concernant le concept de souveraineté alimentaire, au-delà de la sémantique, il n'est contesté par personne qu'il ne s'agit ni de la recherche formelle de la seule autosuffisance, ni d'un retour à une velléité d'autarcie, surréaliste dans notre économie largement mondialisée.

Il s'agit davantage d'encourager la production partout où elle est possible et de considérer comme une liberté légitime de laisser aux différentes nations le droit (le soin) de choisir l'origine de leur approvisionnement, afin de leur permettre de s'assurer que leur choix ne déstructure pas leur propre agriculture.

D'après les travaux sur la démographie, la population mondiale augmenterait d'environ 50 % d'ici un demi siècle pour se situer entre 9 et 10 milliards d'hommes et de femmes.

S'il y a une surproduction par rapport à la demande solvable, la production agricole mondiale devrait être supérieure, aujourd'hui, de 30 % pour satisfaire le besoin en calories de l'ensemble de la population. La production mondiale alimentaire devrait doubler d'ici à 2050 pour satisfaire les besoins de base des 3 milliards d'hommes supplémentaires. Elle devrait tripler pour satisfaire les 9 milliards d'hommes à l'horizon 2050 sur les bases de la consommation alimentaire actuelle des populations riches occidentales. Comment faire face à ces besoins alimentaires futurs et autres besoins de produits agricoles ? S'il convient de favoriser la sécurité alimentaire des grands ensembles géopolitiques,

et de permettre l'accès des paysans pauvres aux marchés agricoles, il y a de fortes probabilités que certains pays ne puissent produire toute l'alimentation dont ils auront besoin. C'est le cas du Japon, des pays du Maghreb, ce sera probablement le cas de la Chine, peut-être de l'Inde, au regard de l'évolution de la population et des surfaces disponibles. Convient-il de laisser ces pays face à un nombre restreint de pays exportateurs. La France avec l'Union européenne doit-elle développer une stratégie pour préserver des terres agricoles pour sa sécurité alimentaire et une stratégie pour contribuer dans le futur à fournir aux pays qui en auront structurellement besoin une partie de leurs importations alimentaires pour des approvisionnements sécurisés donc d'origines géographiques diverses ? Des travaux complémentaires devraient permettre d'approfondir ces problématiques. Si les réponses sont positives, il convient de mieux gérer les espaces potentiellement agricoles en France et en Europe.

Aujourd'hui, le degré d'auto-alimentation de l'Union européenne à quinze est de 114 % pour les céréales et de 106 % pour les viandes. En matière d'oléagineux les quinze sont fortement importateurs. Ils importent six fois plus qu'ils n'exportent. En 2002, les quinze ont importé pour 6 milliards d'euros de graines et de fruits oléagineux et en ont exporté pour un milliard. Qu'en sera-t-il dans un demi siècle, un siècle, un demi millénaire ? Les prévisions sur les marchés agricoles ne dépassent pas l'horizon des dix ou quinze ans. Même à ce terme, les prévisionnistes sont devenus de plus en plus prudents au regard de la difficulté de prendre tous les principaux paramètres en compte.

Peut-on raisonner la gestion d'un potentiel de production à très long terme au regard de la situation des marchés des produits agricoles d'aujourd'hui ? Les marchés des produits agricoles sont très spécifiques.

L'ajustement de l'offre et de la demande ne peut se faire comme sur un marché de biens industriels.

Il ne faut pas oublier que l'offre est partiellement conditionnée par les conditions climatiques. Par ailleurs, entre le moment où le processus de production est engagé et le moment où le produit est sur le marché, il y a des délais fort longs (plusieurs mois entre les semis et les récoltes). La production en flux tendus est illusoire pour la quasi-totalité des productions. L'une des caractéristiques des marchés agricoles est la forte élasticité des prix par rapport à l'offre ; quand l'offre dépasse la demande de x %, les prix peuvent baisser de deux, trois, quatre fois plus, à l'inverse, quand la demande excède l'offre, les prix grimpent très fortement<sup>26</sup>.

Que ce soit pour les producteurs ou les consommateurs, il importe que les marchés des produits agricoles soient organisés afin de procurer une assurance d'un minimum de revenu pour les premiers et un approvisionnement à des prix acceptables pour les seconds.

---

<sup>26</sup> Cf. travaux de M. Boussart, chercheur à l'INRA.

Sans discuter sur la qualité, l'efficacité de l'organisation actuelle des marchés des produits agricoles qui ne sont pas du ressort de ce rapport, il convient simplement de souligner que les prix de ces produits ne reflètent pas les coûts de production, notamment pour les grandes cultures et la viande. Compte tenu des aides directes versées aux producteurs de chaque côté de l'Atlantique, les prix agricoles correspondent aux prix des marchés mondiaux, qui sont pratiquement des prix de surplus.

Au regard des prix agricoles bas et d'une certaine surproduction conjoncturelle, au regard des marchés solvables, certains pourraient être tentés d'accepter une diminution anarchique des meilleurs espaces naturels pour la production agricole, en pensant que les marchés mondiaux pourront satisfaire les besoins et, de plus, à bas prix. Ce serait une erreur stratégique de premier ordre, car la diminution du potentiel de production est un phénomène mondial. On ne peut pas être assuré que les autres parties de la planète soient en mesure de satisfaire les besoins alimentaires futurs et peut-on imaginer que l'Europe accepte d'être à la merci de l'arme alimentaire ? La simple dépendance de l'élevage européen aux protéagineux avait provoqué beaucoup d'émoi dans les années « 70 ».

Dans les années soixante, l'intensification de l'élevage imposa un modèle maïs-soja. Le soja devient indispensable aux éleveurs européens. Premier importateur mondial de graines et de tourteaux de soja, pour l'essentiel en provenance des Etats-Unis, l'Europe se place en dépendance vis-à-vis de ses fournisseurs au début des années 1970. C'est donc la foudre lorsque le président Nixon décrète un embargo sur les exportations de soja. Certes la production américaine était déficitaire, mais les Etats-Unis voulaient aussi montrer à leurs « amis européens » et asiatiques la puissance de leur arme alimentaire, alors que s'ouvraient les négociations du GATT (Tokyo Round). Il est à noter que cette dépendance persiste.

Doit-on protéger notre potentiel de production au regard des besoins futurs de la population européenne, de la population mondiale ? Pourra-t-on maintenir des rendements à l'hectare aussi élevés si le coût de l'énergie augmente, si on est conduit à modifier des pratiques agricoles pour mieux protéger l'environnement. Il n'empêche qu'une partie de la production agricole nécessitera plus d'espace pour répondre à cet objectif environnemental. La diminution des surfaces agricoles pourrait conduire à une intensification des pratiques culturales. Si une agriculture intensive est compatible avec la protection de l'environnement, certains systèmes de production méritent plus d'espace pour y satisfaire.

Il apparaît bien difficile de savoir comment se fera l'ajustement de l'offre et de la demande à long terme. Aussi, ce constat doit-il conduire à gérer notre potentiel productif sur la base du principe de précaution. Il convient, pour ce faire, d'apprendre à gérer l'incertain.

## **2. La contribution de l'agriculture et de la forêt à l'indépendance énergétique et à la fourniture de produits agro-industriels**

Cette question a fait l'objet, en mai 2004, d'un rapport du Conseil économique et social sur « *Les débouchés non alimentaires des produits agricoles : un enjeu pour la France et l'Union européenne* »<sup>27</sup>.

Selon une étude de l'Union européenne, le taux de dépendance énergétique des quinze pour les approvisionnements énergétiques pourrait atteindre 70 % vers 2030, alors qu'il n'était que de 50 % en 2000. Par ailleurs, l'accélération du développement de nombre de pays émergents, plus particulièrement la Chine, se traduit, dès à présent, par une pression plus forte sur les sources d'énergie fossile.

L'horizon de l'épuisement du pétrole, toutefois difficile à déterminer, serait évalué à une cinquantaine d'année, à un siècle pour le gaz naturel.

La production de biocarburants, utilisés purs ou en mélange avec des carburants fossiles, peut contribuer à réduire cette dépendance à l'égard des carburants fossiles.

Une directive européenne, de mai 2003, vise à promouvoir l'utilisation de biocarburants dont le taux d'incorporation devrait atteindre 5,75 % en 2010.

Pour atteindre cet objectif, la France devrait mobiliser 371 000 hectares pour la production d'éthanol, dont 62 000 hectares pour la production de betteraves (6 fois plus qu'en 2003) et 309 000 ha de blé (30 fois plus qu'en 2003). La production de biodiesel à partir de colza devrait, quant à elle, mobiliser 1 000 000 d'hectare à l'horizon 2010, pour un taux d'incorporation de 3 % (280 000 ha, en 2002).

Au total, 1 360 000 ha seraient nécessaires pour atteindre ces objectifs modestes, si on les compare à ceux du Brésil où l'incorporation de 25 % d'éthanol dans l'essence est obligatoire.

La biomasse peut également être utilisée à des fins de production de chaleur et l'électricité ; elle l'a d'ailleurs été depuis la nuit des temps pour la production de chaleur.

L'Union européenne s'est fixée des objectifs très ambitieux pour la promotion de la biomasse comme source d'énergie primaire, afin d'atténuer sa dépendance énergétique, mais aussi de satisfaire aux engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto. D'ici à 2010, la part de la biomasse (incluant les biocarburants) devrait passer de 3,12 % à 8,53 % en part relative. Les études conduites en matière d'environnement montrent que l'utilisation des biocarburants permet une réduction importante des émissions de CO<sup>2</sup>.

L'agrochimie exigera, elle aussi, la production d'agro-ressources et donc l'utilisation de terres agricoles. Ces productions d'agro-ressources ne pourront être faites que sur des terres agricoles fertiles, en ce qui concerne les céréales, les betteraves et les oléagineux qu'il convient de protéger.

---

<sup>27</sup> Rapporteur, M. Jean-Claude Pasty - JO Avis et rapports du Conseil économique et social, brochure n° 2004-12 du 19/05/2004.

D'autres productions non alimentaires, comme l'horticulture florale, les plantes à parfum, les plantes textiles, requièrent elles-aussi des surfaces disponibles.

### **3. La politique de lutte contre les risques naturels**

Les espaces naturels contribuent à la lutte contre les risques naturels, notamment contre les effets des inondations, les incendies, contre l'érosion..

Les coupures agricoles permettent de diminuer les risques d'incendie et de leur extension, les systèmes agro-forestiers bien conduits permettent également de diminuer les coûts d'entretien des espaces naturels et des risques d'incendie. Les espaces naturels peuvent être utilisés comme champs d'expansion des crues. Les risques d'érosion des sols ont des conséquences sur les réseaux urbains mais également sur le potentiel agronomique ; ils doivent être appréhendés dans une politique globale de gestion des sols.

Si la lutte contre les risques naturels n'impose pas a priori une politique spécifique de préservation des terres agricoles, les diverses fonctions de celles-ci soulignent l'importance d'une approche multidisciplinaire pour gérer l'espace et éviter des phénomènes d'irréversibilité.

### **4. La lutte contre l'effet de serre**

L'importance du réchauffement de la planète et de ses conséquences est encore loin d'être bien connue. Les modes de production et de consommation des sociétés pendant le siècle à venir influenceront directement sur l'évolution de l'état de la planète.

La préservation d'un potentiel agronomique permettra de mieux résister aux conséquences de l'effet de serre. Les surfaces naturelles peuvent participer à la résorption du gaz carbonique ; la forêt, notamment, capture du gaz carbonique dans la mesure où le matériau bois est utilisé durablement. Cette fonction sera d'autant plus efficace que la forêt sera implantée sur des sols propices à la production forestière. La production de biomasse pour une utilisation énergétique joue également en faveur de la lutte contre l'effet de serre dans la mesure où elle évite le recours à des énergies fossiles. Là encore, cela suppose des espaces naturels avec une fonction productive.

### **5. La production de paysages et du cadre de vie**

Les paysages résultent de l'activité humaine sur la nature. Les activités agricoles et forestières produisent des paysages appréciés. Quand l'activité agricole disparaît ou est menacée faute de rentabilité, la société peut souhaiter parfois maintenir cette activité en raison des paysages qui y sont liés. Dans de tels cas, le retour ou le maintien d'un espace entretenu dépend de la capacité de la société à payer pour le maintien d'une activité agricole productrice de paysages et d'aménités. Ces politiques sont plus du ressort du court terme que du long terme. Elles sont essentielles pour que les espaces naturels assurent leur fonction de cadre de vie (fonction résidentielle, touristique, loisir de plein air...).

A ce titre, ces politiques, qui relèvent de la culture, peuvent conduire à la préservation de terres agricoles et forestières.

#### **6. La prise en compte de la qualité agronomique dans une politique de préservation des espaces naturels**

Une politique de protection des espaces naturels doit prendre en compte la qualité agronomique des sols, tant du point de vue agricole que forestier, comme elle prend en compte les critères de richesses biologiques.

Au titre de la biodiversité, il convient de protéger les espaces à haute valeur écologique qu'ils soient agricoles, forestiers ou non productifs. Au titre de la protection d'un potentiel agronomique, il convient de préserver les espaces naturels indépendamment de leur usage actuel, agricole ou forestier dans la mesure où, sur le moyen terme, il y a réversibilité entre ces usages. Dans cette perspective de développement durable, il serait parfois plus judicieux d'orienter l'extension de la ville sur les terrains boisés de qualité agronomique et biologique médiocre, parfois sanctuarisés par la réglementation, plutôt que sur les terres agricoles à haut potentiel, quitte à boiser momentanément des terres agricoles.

Par ailleurs, des terres qui sont en friches, notamment les friches agricoles périurbaines, peuvent être des terres d'excellente qualité agronomique. Qui dit friches ne dit pas obligatoirement terrains à urbaniser ; le fait que des terres soient abandonnées par l'agriculture ne peut en aucun cas être un argument suffisant pour les laisser à l'extension urbaine. Certains propriétaires laissent des terres en friches dans l'espoir de faire accélérer leur classement en zone urbanisable.

Une politique de gestion des sols doit pouvoir reposer sur une analyse des potentiels agronomiques. Certes l'appréciation de la valeur agronomique des sols n'est pas chose évidente. Mais il convient de faire des choix sur des potentiels à conserver, en tenant compte d'une diversité de potentiels agronomiques associés à une diversité de climats. Il faut conserver des terres permettant de cultiver une large gamme d'espèces végétales, comme c'est souvent le cas pour les terres de plaines et les terres alluviales. Il convient également de conserver des terroirs pour des productions plus spécifiques comme la vigne, l'olivier ou d'autres espèces intéressantes. Un travail de caractérisation des potentiels agronomiques et ensuite d'établissement de priorité pour leur conservation est à entreprendre.

Pour des raisons de biodiversité, des zones ont été reconnues et définies (Zones naturelles à intérêt faunistique et floristique- ZNIFEF -, puis zones Natura 2000) avec une diversité de biotopes (zones humides, marais, tourbières...) et une hiérarchisation de leur intérêt (ZNIFEF de niveau 1 2 ou 3). Il convient de développer une approche cartographique similaire pour définir les espaces naturels à protéger au regard de leur potentiel agricole et forestier.





## CONCLUSION

Au cours des dernières décennies, le développement des grandes infrastructures de communication, l'augmentation de la population sur des aires périurbaines de plus en plus vastes et sur le littoral ont donné une nouvelle physionomie à notre pays. Cette évolution a permis d'avoir des relations plus aisées avec les autres pays de l'Union européenne. La contrepartie de ce développement s'est traduite par une diminution de plus en plus importante de l'espace agricole. Compte tenu de la situation géographique des centres urbains, ce sont souvent les meilleures terres qui ont été urbanisées. Le développement des réseaux de communication a généré en outre un mitage de plus en plus marqué des espaces naturels.

Le Conseil économique et social souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'importance d'une bonne gestion des usages du sol ; le sol est une ressource, finie et non renouvelable, nécessaire au développement économique, à un habitat de qualité, à un cadre de vie attractif, à la production agricole et forestière, à la biodiversité. Il considère comme essentiel la préservation des terres agricoles et forestières pour les générations futures dans un contexte incertain. La gestion de ce patrimoine naturel est un véritable enjeu de société qui ne concerne pas que la profession agricole.

Les raisons de protection des espaces naturels sont nombreuses. La plus importante, dont on n'a pas obligatoirement conscience en période d'abondance et parfois de surproduction, du moins par rapport à la demande solvable, est la souveraineté alimentaire, qui ne doit pas être confondue avec l'autarcie. Elle est un gage de sécurité à long terme dans un monde qui va s'accroître de quelque trois milliards d'hommes d'ici à 2050. Le potentiel productif agricole de l'Union européenne, auquel contribue fortement la France, est un élément du potentiel mondial qui doit être préservé ; celui-ci dépend de la qualité agronomique des terres et de la disponibilité future en eau. Pour de multiples raisons (économies d'énergie, fraîcheur des produits, économies de collecte), la proximité entre les lieux de production et de consommation reste un atout majeur pour notre production agricole.

Une autre raison est le besoin de surfaces agricoles et forestières pour contribuer à la réduction de notre dépendance en produits énergétiques ou de matières premières d'origine fossile, dont la demande mondiale en forte augmentation pèse sur les prix. La production d'énergie primaire à partir de la biomasse et de diverses agro-ressources pour l'industrie chimique ou la production de matériaux contribuent également à lutter contre l'effet de serre.

Enfin, une agriculture bien conduite joue un rôle important dans la protection contre les risques naturels, la conservation de la biodiversité et, plus généralement, la qualité de l'environnement et l'attractivité des territoires.

Pour toutes ces raisons, le Conseil économique et social propose, dans son avis, diverses préconisations susceptibles de répondre à ces préoccupations qui concernent la société dans son ensemble.

## ANNEXES



Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées ou contactées

- M. Philippe Baffert, chef du bureau de la législation et de la réglementation à la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer ;
- M. Pierre-Henri Degregori, directeur général adjoint à la FNSEA ;
- M. Philippe Galli, sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la Direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur et des libertés locales ;
- Mme Catherine Garetta, Directrice adjointe du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;
- M. François Kah, directeur technique à l'établissement public foncier de Lorraine.
- M. Yves Madre, attaché agricole près l'ambassade de France au Royaume-Uni - mission économique ;
- M. Philippe Mérillon, attaché agricole près l'ambassade de France en Espagne - mission économique ;
- Mme Françoise Moreau-Lalanne, attachée agricole près l'ambassade de France en Allemagne - mission économique ;
- M. Jean-Michel Poirson, attaché agricole près l'ambassade de France aux Pays-Bas - mission économique ;
- Mme Françoise Vandeputte, responsable du service action foncière et gestion du patrimoine de l'Agence des espaces verts de la région Ile-de-France .



Annexe 2 : Utilisation des terres dans le monde, en 2001 (en millions d'hectares)

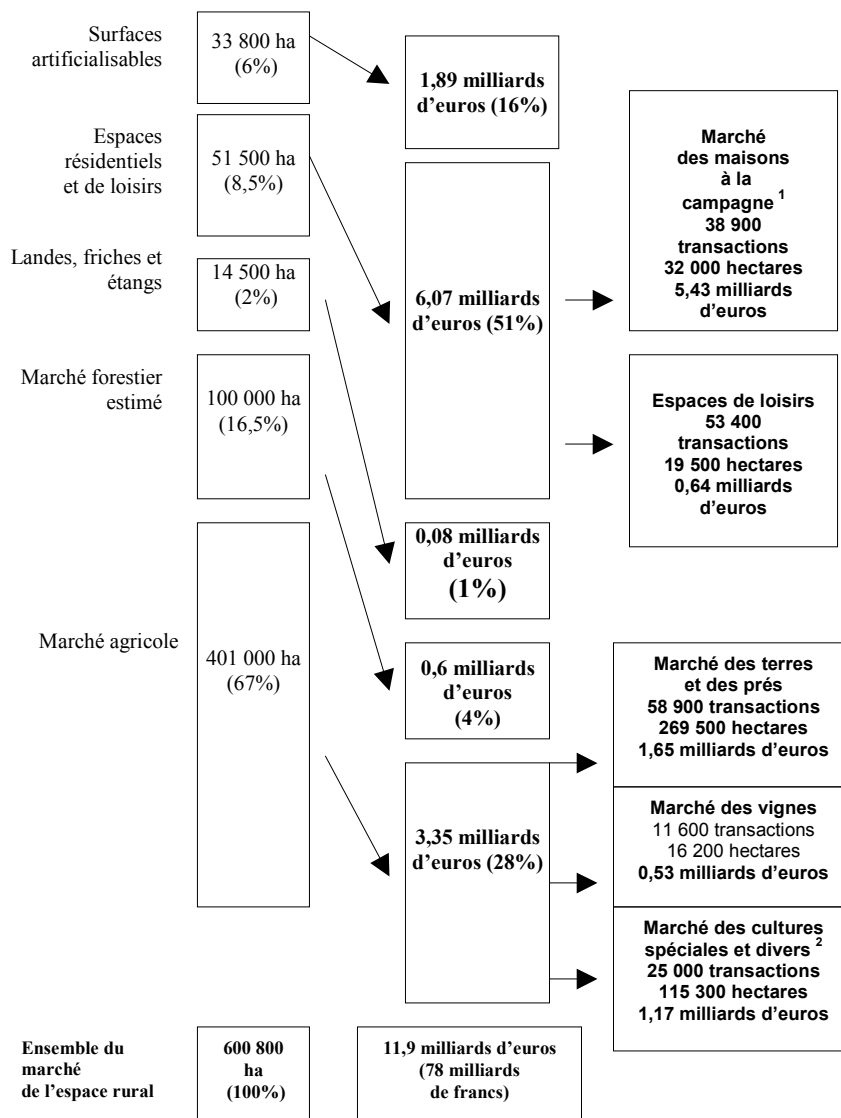
Pays	Terres arables et récoltes permanentes	% (1) A	Pâturages	% (1) B	Bois et Forêts (2)	% (1) C	% (1) A+B+C	Population 2003 en millions
<b>Monde</b>	<b>1 523,1</b>	<b>11,4</b>	<b>3 489,8</b>	<b>26</b>	<b>4 172,4</b>	<b>31,1</b>	<b>68,5</b>	<b>6 314</b>
<b>Europe</b>	<b>305,1</b>	<b>13,3</b>	<b>182,9</b>	<b>8</b>	<b>947,3</b>	<b>41,2</b>	<b>62,5</b>	<b>727</b>
<b>Union Européenne (3)</b>	<b>84,3</b>	<b>26</b>	<b>56</b>	<b>17,3</b>	<b>113,3</b>	<b>35</b>	<b>78,3</b>	
Dont :								
- France	19,6	35,5	10	18,2	15	27,2		
<b>CEI</b>	<b>202</b>	<b>9,1</b>	<b>359,2</b>	<b>16,2</b>	<b>803,2</b>	<b>36,3</b>	<b>61,6</b>	
<b>Europe orientale (4)</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>19,5</b>	<b>16,7</b>	<b>34,8</b>	<b>29,8</b>	<b>86,5</b>	
<b>Amérique du Nord et Centrale</b>	<b>266</b>	<b>11,7</b>	<b>362,2</b>	<b>15,9</b>	<b>823,9</b>	<b>36,3</b>	<b>63,9</b>	<b>505</b>
Dont :								
- Etats-Unis	177,3	18,4	234	24,3	296	30,7		292
- Canada	45,9	4,6	29	2,9	453,3	45,5		32
<b>Amérique du Sud</b>	<b>126,8</b>	<b>7,1</b>	<b>515,6</b>	<b>28,9</b>	<b>931,6</b>	<b>52,1</b>	<b>88,1</b>	<b>358</b>
<b>Asie</b>	<b>570</b>	<b>17,9</b>	<b>1 100</b>	<b>34,8</b>	<b>556,7</b>	<b>17,5</b>		<b>3 830</b>
Dont :								
- Chine	155,3	16,2	400	41,7	130,5	13,6		1 289
- Inde	169,9	51,6	10,9	3,3	68,5	20,8		1 068
<b>Afrique</b>	<b>208,6</b>	<b>6,9</b>	<b>899,7</b>	<b>29,7</b>	<b>712,7</b>	<b>23,5</b>	<b>60,1</b>	<b>861</b>
<b>Océanie</b>	<b>55,7</b>	<b>6,5</b>	<b>419,5</b>	<b>49</b>	<b>200,3</b>	<b>23,4</b>	<b>78,9</b>	<b>32</b>
Dont :								
- Australie	50,6	6,5	404,9	52,3	145	18,7	77,5	20
(1) Pourcentage de la superficie totale de chaque pays ou région								
(2) Données de 1994								
(3) Union européenne à quinze Etats-membres								
(4) Albanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et ex-Yougoslavie								

Source : d'après données FAO.





Annexe 3 : La structure du marché de l'espace rural en 2003 (en surface et en valeur)



Source : Terres d'Europe-SCAFR d'après SAFER

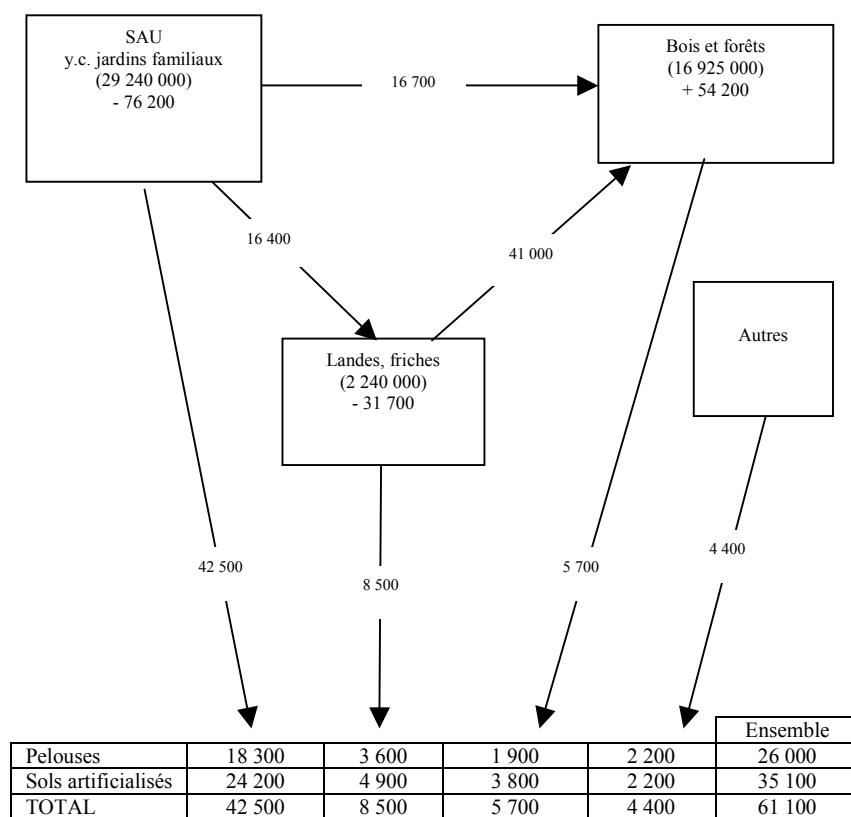
(1) Bâtiments d'habitation ou d'exploitation agricoles acquis dans la perspective d'une occupation résidentielle

(2) Terrains maraîchers, horticoles, vergers



Annexe 4 : Principaux flux nets annuels en hectares - France entière

Période 1992-2003 - Moyenne annuelle



S.A.U. : Surface Agricole Utile

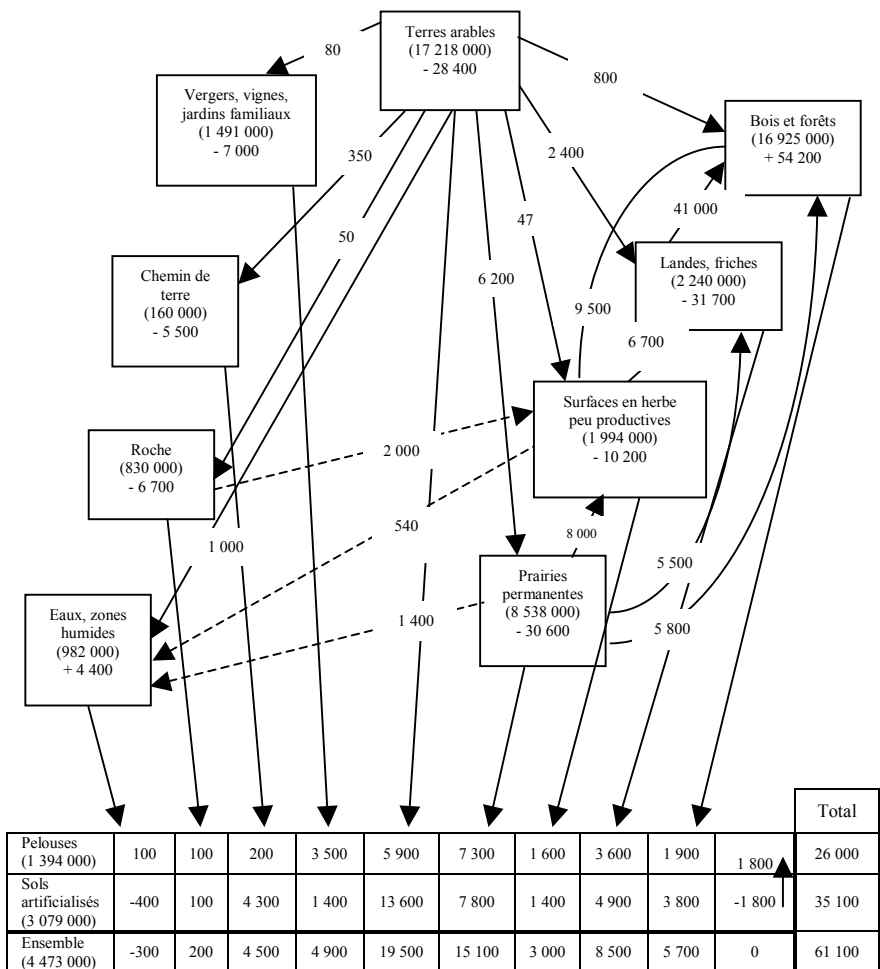
( ) : surface en hectares en 2003

Source : LEVESQUE d'après TERUTI



Annexe 5 : Flux nets en hectares - France entière

Période 1992-2003 - Moyenne annuelle

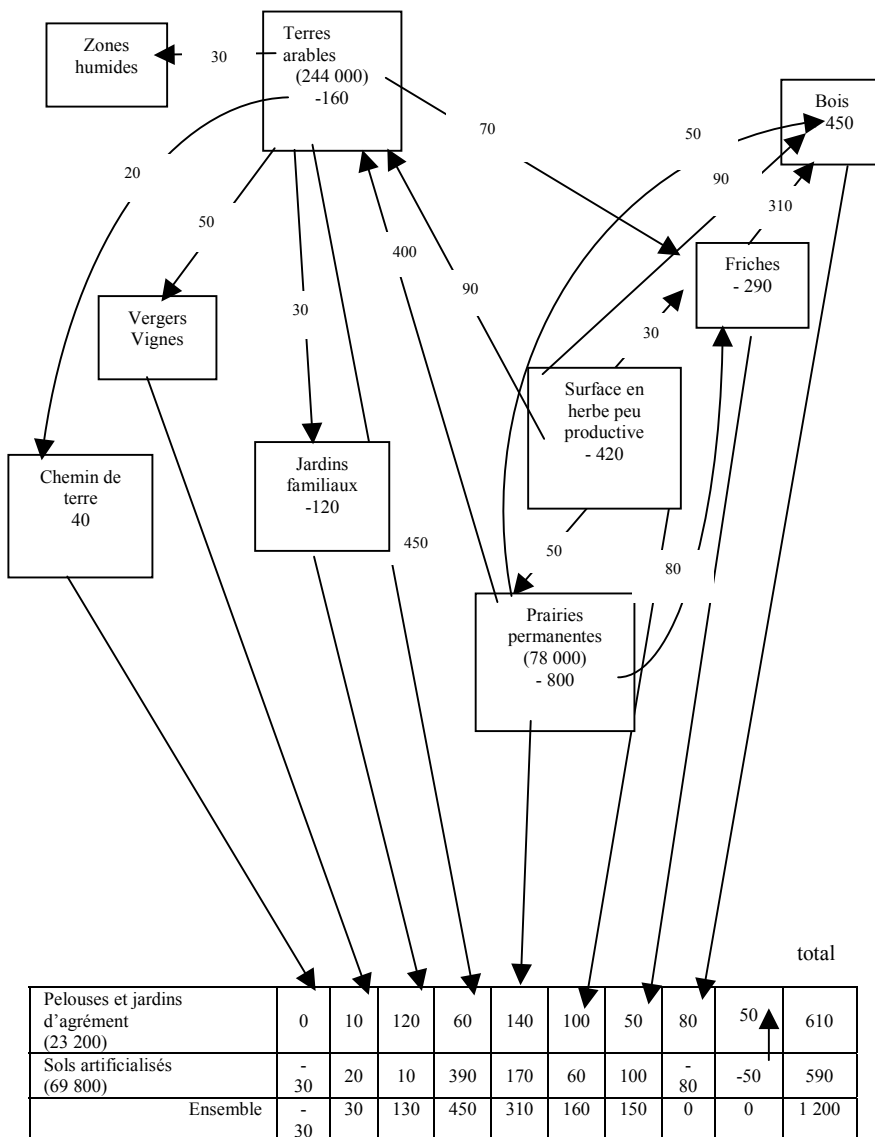


( ) stock 2003



Annexe 6 : Principaux flux nets en hectares - Alsace

Période 1992 - 2003 - moyenne annuelle



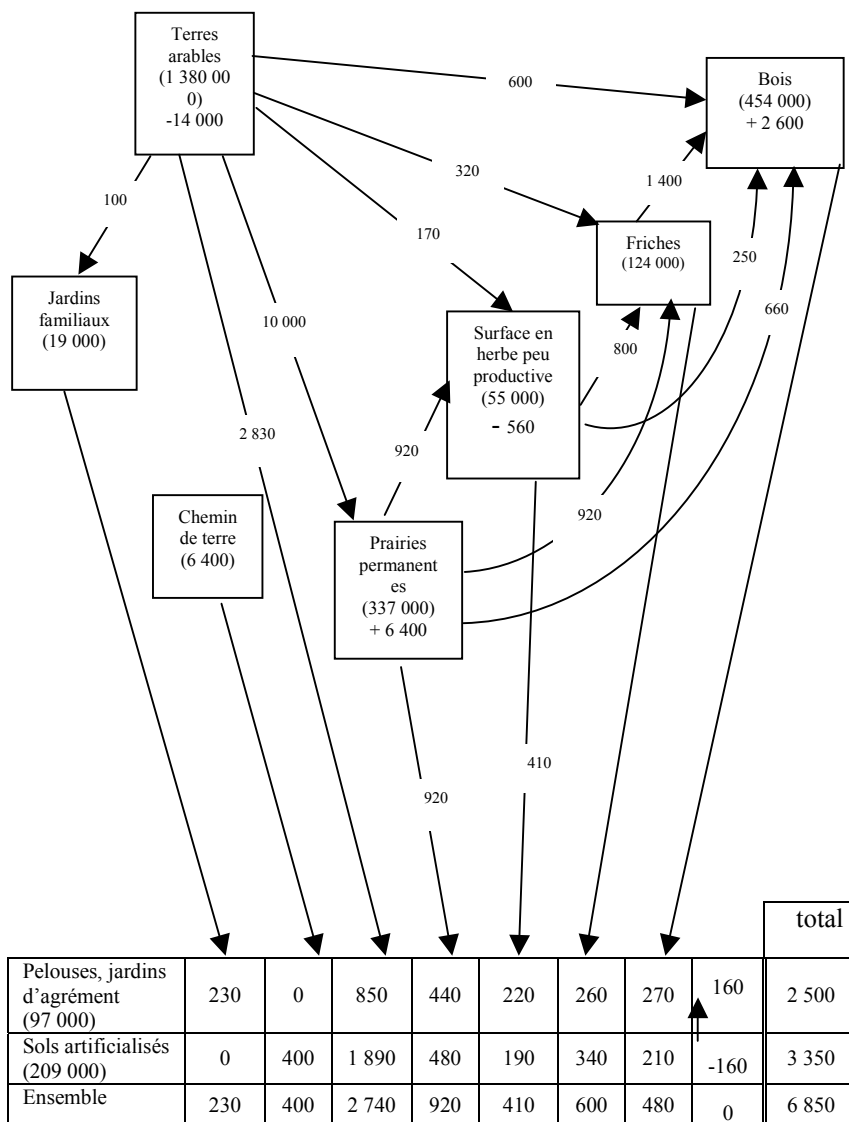
( ) : stock 2003





Annexe 7 : Principaux flux nets en hectares - Bretagne

Période 1992-2003 - Moyenne annuelle

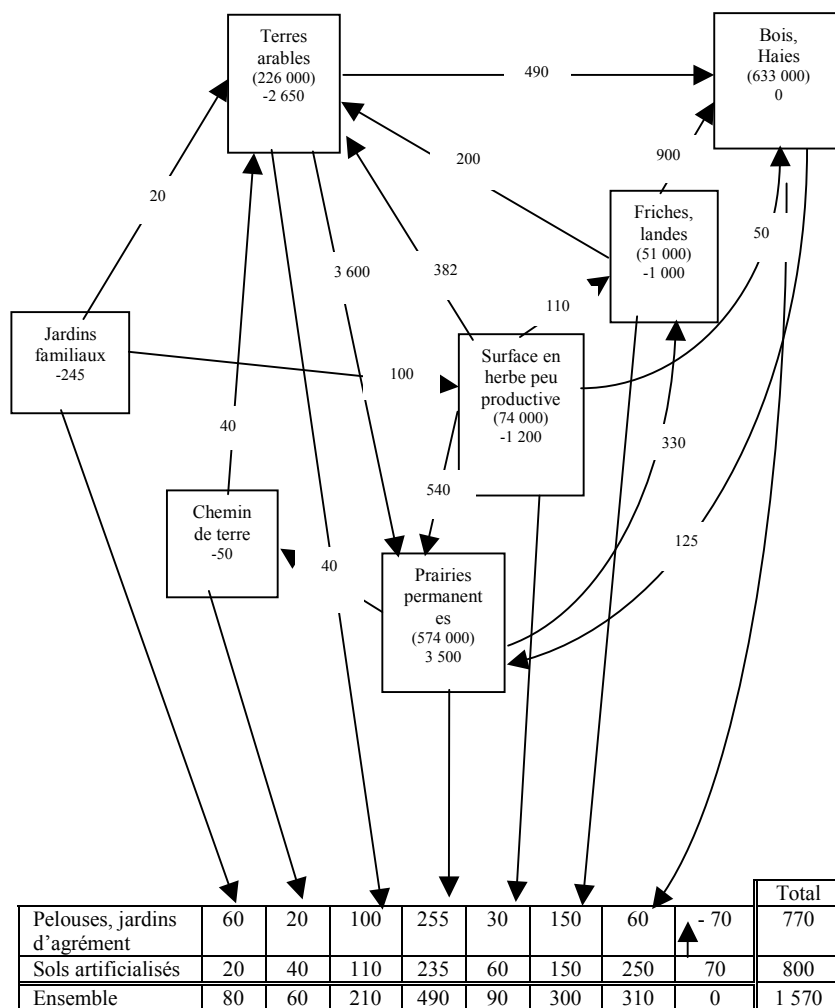


( ) : stock 2003



Annexe 8 : Principaux flux nets en hectares - Limousin

Période 1992-2003 - Moyenne annuelle

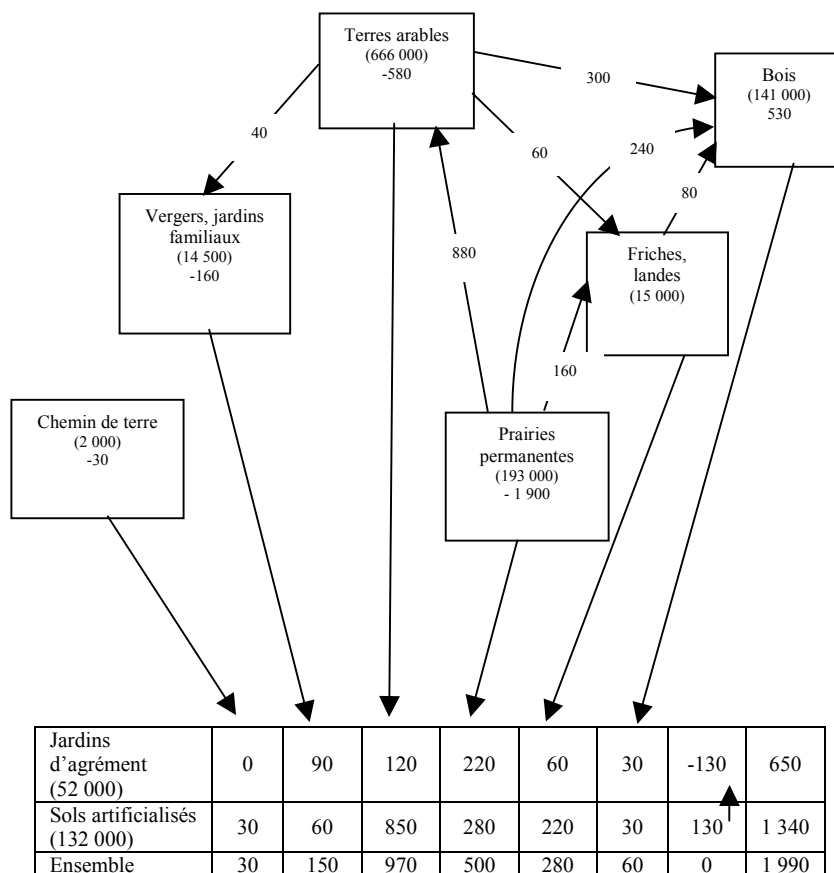


( ) : stock 2003



Annexe 9 : Principaux flux nets en hectares - Nord-Pas-de-Calais

Période 1992-2003 - Moyenne annuelle



( ) : stock 2003 en hectares



LISTE DES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- « *Les politiques de développement rural* ». Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Daniel Perrin - Conseil national de l'évaluation du Commissariat général du Plan - La Documentation française, septembre 2003.
- « *Politique et intercommunalités* ». séminaire Datar-Gridauh. 21 janvier 2004.
- Rapport annuel 2003 du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.
- Loi « *Urbanisme et habitat* ». Brochure du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer. Volet urbanisme (service après vente).
- « *La Nouvelle-Calédonie* ». Alain Christnacht. Notes et études documentaires, La Documentation française, n° 5184-85, décembre 2003.
- Colloque sur le foncier en Guyane organisé par le Conseil économique et social régional de Guyane – Juin 2003.
- « *Quel projet de développement agricole pour La Réunion ?* » - Conseil économique et social régional - Décembre 2003.
- « *La réforme foncière en Nouvelle-Calédonie* », 1978-1998 - Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) - Editions Grain de sable.
- « *Repenser les campagnes* » - Philippe Perrier-Cornet, directeur scientifique du groupe de prospective Datar « Espaces naturels et ruraux et société urbanisée » - Editions de l'Aube, 2002.
- « *Les campagnes et leurs villes* » - INRA - INSEE - Contours et caractères, février 1998.
- « *Quelle France rurale pour 2020 ?* » - Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable - DATAR - Etude prospective - La Documentation française, 2003.
- « *L'utopie foncière* » - Edgar Pisani - Gallimard, l'Air du temps, 1997.

- « *La fin des paysages* » - Livre blanc pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux - FNSAFER, octobre 2004.

- Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales - Comité des finances locales, mai 2004.

- « *Les friches dans le Bas-Rhin* » - ADEUS, mars 2001, n° E.02. Observatoire de l'économie.

- Rapport d'activités 2003 de l'Agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France.

- « *Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire* » - direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction - ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, mars 2004.

- « *Bâtir, avec et pour les hommes, la réussite de l'Ouest* » - Conseil économique et social des Pays de la Loire - Novembre 2004.



## TABLE DES SIGLES

- AOC	Appellation d'origine contrôlée
- CDOA	Commission départementale d'orientation de l'agriculture
- CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- CIADT	Comité interministériel d'aménagement du territoire
- CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures agricoles
- DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- DDE	Direction départementale de l'équipement
- DPU	Droit de préemption urbain
- DTA	Directive territoriale d'aménagement
- ENS	Espace naturel sensible
- EPAG	Etablissement public d'aménagement de la Guyane
- EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
- EPF	Etablissement public foncier
- EPFL	Etablissement public foncier local
- EPIC	Etablissement public local à caractère industriel et commercial
- FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
- FNSAFER	Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
- GFA	Groupement foncier agricole
- LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
- LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- MARNU	Modalité d'application du règlement national d'urbanisme
- PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
- PIB	Produit intérieur brut
- PIG	Projet d'intérêt général
- PLU	Plan local d'urbanisme

- PPI	Programme pluriannuel d'intervention
- RNU	Règlement national d'urbanisme
- SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
- SAR	Schéma d'aménagement régional
- SAU	Surface agricole utile
- SCAFR	Société de conseil pour l'aménagement foncier rural
- SCI	Société civile d'investissement
- SCOT	Schéma de cohérence territoriale
- SDEN	Schéma départemental des espaces naturels
- SDRIF	Schéma directeur de la région Ile-de-France
- SRADT-	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
- SRU	Schéma régional d'urbanisme
- TFNB	Taxe foncière sur le non bâti
- VQPRD	Vin de qualité produit dans des régions déterminées
- ZAC	Zone d'aménagement concerté
- ZAD	Zone d'aménagement différé
- ZAP	Zone agricole protégée
- ZSC	Zone spéciale de conservation



L'espace agricole et forestier est encore trop souvent considéré comme une réserve foncière au profit de l'urbanisation, des infrastructures et des autres activités économiques. Tous les dix ans, c'est l'équivalent d'un département de taille moyenne qui est soustrait à l'agriculture.

Le Conseil économique et social considère dans une perspective de développement durable qu'une maîtrise foncière fondée sur une approche plus cohérente, au niveau régional des droits d'utilisation du sol, stable dans la durée, est nécessaire pour concilier les divers usages du sol.