



# La Zone agricole protégée : un outil de pérennisation stratégique

La ZAP est une servitude d'utilité publique qui consiste à soustraire à la pression foncière des espaces ruraux situés en milieu périurbain menacés par une urbanisation galopante.

**« La ZAP, une ceinture verte à vocation agricole »**

## **Un instrument de protection à titre préventif : une identité agricole affirmée**

L'objectif est de consolider le caractère agricole de ces espaces en apportant un frein à l'étalement urbain. La ZAP représente un moyen de limiter la spéculation foncière ou, tout du moins, la rétention volontaire de foncier à vocation agricole liée à l'espoir d'une évolution des documents d'urbanisme plus attractive et lucrative pour le propriétaire.

## **Une protection périurbaine**

Il s'agit de définir un périmètre pour maintenir une production agricole à la périphérie des agglomérations. Pourront être classés en ZAP les espaces situés en zone périurbaine dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.

## **Une mise en œuvre locale : la forte implication communale**

La création d'une ZAP peut relever de l'initiative communale ou intercommunale. Elle peut également émaner des services de l'Etat avec une forte implication des communes.

S'inscrivant dans une politique d'aménagement du territoire local à long terme, la réflexion sur la mise en place d'une ZAP est préconisée à l'occasion de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, étant précisé que ces documents devront être compatibles avec la ZAP.

Cette opération associe a minima la Chambre d'agriculture, la CDOA et, le cas échéant, l'INAO.

Contrairement au périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et périurbains PAEN, aucun programme d'action n'est associé à l'élaboration d'une ZAP.

## **VOIR AUSSI :**

Théma N°1, 5, 7 et 9

Expérience N° 5

Outil N° 7

## **Les étapes**

- 1 Elaboration du projet ZAP**  
Initiative du préfet et accord de/des commune(s) ou initiative communale et projet adressé au préfet
- 2 Consultations obligatoires**  
Chambre d'agriculture, CDOA, INAO pour avis
- 3 Enquête publique**
- 4 Validation par la commune**  
Délibération du conseil municipal
- 5 Validation par le Préfet**  
Arrêté préfectoral
- 6 Publicité**  
Affichage en mairie, recueil administratif, deux journaux locaux
- 7 Annexion aux documents d'urbanisme**  
Obligation de compatibilité des documents d'urbanisme à la ZAP

## Les ZAP en région Centre

Parmi les 15 ZAP arrêtées et les 32 projets recensés début 2012 sur le territoire national, la Région Centre comprend une ZAP arrêtée, trois en cours de réalisation, et une en projet.

Depuis 2007 et à l'initiative de la Communauté de communes de l'Est Tourangeau (CCET), la commune de **Montlouis-sur-Loire (37)** s'est dotée d'une ZAP afin de préserver une ceinture agricole de plus de 300 hectares sur son territoire, principalement sur des sols viticoles.

Trois autres ZAP devraient voir le jour fin 2012, début 2013 :

- **Vineuil (41)** : volonté de maintenir des plateaux agricoles actuellement valorisés en grandes cultures et en maraîchage (443 ha)
- **Chécy (45)** : dans le projet de ZAP multi-sites, l'objectif est de préserver une coupure verte autour de l'agglomération par des espaces naturels et grandes cultures en bord de Loire, dont une zone viticole sous appellation contrôlée (300 ha).
- **Parçay-Meslay et Rochecorbon (37)** : sur ces deux communes, le projet concerne des terres en grandes cultures, des vignobles majoritairement en zone AOC, ainsi que des espaces classés boisés (995 ha).

### En projet

Conjointement à la révision de son POS en PLU, la commune de **Saint-Martin-Le-Beau (37)** a engagé un projet de ZAP pour préserver ses paysages et son activité agricole, viticole (AOC), maraîchère et grandes cultures. Après le constat d'une urbanisation diffuse et de parcelles agricoles non exploitées dans l'attente d'une meilleure valorisation du foncier par l'urbanisation, la ZAP est apparue comme une option à étudier pour maintenir le dynamisme agricole sur la commune.

### Autres expériences

- Les premières ZAP mises en place ont été élaborées dans le département de la Savoie (73) afin de conforter les zones agricoles réservées à la production laitière et à la polyculture (exemple : ZAP de Drumettaz-Clarafond en 2003).
- Dans l'Isère (38), la ZAP intercommunale a été élaborée pour protéger l'AOC Noix de Grenoble, les pépinières et vergers ainsi que la production de maïs, l'élevage et l'irrigation. Aujourd'hui, une évolution de la ZAP est en projet en vue de retraits et d'ajouts concomitants de parcelles.
- La ZAP de Sadirac en Gironde (33) a permis d'intervenir en milieu périurbain pour protéger un secteur viticole de qualité.

## Notre regard

**Sensibiliser la société civile et les propriétaires locaux** : la consultation des propriétaires directement visés par le projet de ZAP apparaît parfois trop tardive ou insuffisante compte tenu de l'impact de cette mesure sur l'usage de leurs sols. Le dialogue entre gestionnaires de l'espace, administration et acteurs locaux doit intervenir le plus tôt possible.

**Un projet stratégique de territoire** : la ZAP s'envisage dans le cadre d'une politique foncière globale du territoire. La démarche appelle l'implication de divers acteurs. La révision d'un PLU ou l'élaboration d'un SCoT constituent des moments opportuns pour s'interroger sur la définition d'un projet agricole local et sur les moyens de préservation des espaces.

**Protéger un foncier agricole déjà fragilisé** : l'effet de la ZAP sera plus important dans des espaces déjà menacés par l'urbanisation ou qui risquent de l'être rapidement, que dans des espaces fortement ancrés dans une tradition agricole.

**Une gouvernance pérenne** : au-delà de la concertation durant la période d'élaboration de la ZAP, et en l'absence de programme d'actions associé, il est utile de prévoir des phases d'animation et de suivi de la ZAP. L'objectif étant de maintenir une activité agricole sur la zone délimitée, il importe de soutenir la sensibilisation des propriétaires et des autres acteurs, ainsi que d'entretenir un climat favorable à la transmission des exploitations et au développement de projets agricoles.

## A savoir

**Une réflexion subtile sur le périmètre** : il n'existe aucune restriction quant à la superficie minimale ou maximale du périmètre, ni même d'obligation de périmètre d'un seul tenant. Cependant, le projet doit porter sur une superficie suffisante pour être cohérent avec le résultat attendu. La ZAP n'a pas non plus vocation à recouvrir l'ensemble du territoire rural de la commune. Le risque de la mise en place d'une ZAP dans une zone de pression foncière est de reporter cette pression sur les zones qui ne sont pas incluses dans le périmètre de la ZAP.

**Un engagement de la collectivité sur le long terme** : la modification ou l'annulation d'une ZAP relève d'une décision préfectorale motivée ou prise après avoir recueilli l'avis favorable de la CDOA et de la Chambre d'agriculture. En pratique, la révision de la ZAP est difficile. Elle fige la nature des sols, rendant inconstructibles les espaces ainsi sanctuarisés.

**L'absence de contrepartie** : en sécurisant l'orientation agricole des terres, le classement en ZAP n'ouvre pas droit à une indemnisation au profit des propriétaires des terrains classés.



## Références

Code rural et de la pêche maritime L112-2 et R112.1.4



# Le PAEN

## Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains



Outil de gestion et de maîtrise foncière, le PAEN traduit la mise en œuvre d'une politique de préservation du foncier agricole par l'instauration d'un droit de préemption nouveau.

« **Concilier  
développement urbain,  
activité agricole et  
gestion d'espaces  
naturels** »

### **Une compétence nouvelle des départements**

Dans le cadre d'une politique de préservation et de valorisation des espaces agricoles et naturels en milieu périurbain, les départements ont une nouvelle compétence à disposition pour gérer ces espaces compris dans un périmètre défini : exercer une maîtrise foncière par des acquisitions amiables, ou par l'exercice de leur droit de préemption ou d'expropriation. Le stock de biens ainsi acquis pourra être remis à disposition de porteurs de projet (par vente ou location) sous réserve du respect d'un cahier des charges.

### **Une maîtrise foncière en milieu périurbain**

Le périmètre du PAEN va recouvrir des espaces agricoles et naturels situés à proximité des agglomérations, menacés par la pression urbaine. Il concerne des parcelles classées en zone agricole ou naturelle et forestière (ou secteur inconstructible en présence d'une carte communale), sous réserve qu'elles ne soient pas concernées par une zone d'aménagement différé (ZAD).

### **Préservation et valorisation suivant un programme d'action**

Outre la délimitation d'un périmètre d'action, la mise en place du PAEN s'accompagne de l'élaboration d'un programme d'action. Ce document vient préciser "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" du périmètre (L.143-2 du Code de l'urbanisme).

### **Une gouvernance locale**

Programme d'action et périmètre sont définis par le Conseil général en concertation avec un certain nombre d'acteurs tels que les communes et EPCI, Chambre d'agriculture, le cas échéant l'Office national des forêts, et sur consultation d'experts associés si nécessaire (SAFER, EPF...).

### **VOIR AUSSI :**

Théma N° 5, 6, 7 et 9  
Expérience N° 7

## **Les étapes**

**1**

**Délimitation du périmètre**

**2**

**Elaboration du programme d'action**

**3**

**Application du programme d'action dans le périmètre**

- Acquisition de biens à l'intérieur du périmètre
- Attribution des biens acquis

## Modalités d'acquisition de biens en zone PAEN

L'acquisition et la valorisation des biens inclus dans le périmètre PAEN incombent au Conseil général qui détient la faculté de déléguer cette compétence à une autre collectivité territoriale (commune, EPCI), ou d'agir par l'entremise d'un EPF, ou le plus souvent de la SAFER.

Acteur	Acquisition amiable	Droit de préemption PAEN	Droit d'expropriation
Conseil général (ou, par délégation, autre collectivité territoriale et EPCI)	Oui	Uniquement sur les espaces naturels sensibles	Oui
SAFER	Oui, si le Conseil général n'a pas souhaité intervenir	À la demande et au nom du département, ou à défaut, pour son propre compte	Non
EPF	Oui	Partout en son nom, ou pour une autre collectivité avec l'accord du département	Oui

## Notre regard

### Programme d'action associé

A la différence de l'outil ZAP, le dispositif du PAEN comprend l'élaboration d'un programme d'actions réfléchi et concerté, qui renforce véritablement l'intérêt de la délimitation d'un périmètre pour la sauvegarde des espaces agricoles et naturels en milieu péri-urbain.

### Interconnexion avec les documents de planification

Pour qu'il soit efficace, le PAEN doit s'inscrire dans une politique générale de la maîtrise foncière du territoire. Au-delà de l'obligation de compatibilité du programme d'action avec la Charte du parc naturel régional ou du parc national, une réelle harmonisation entre les documents d'urbanisme (PLU, SCOT) et le PAEN est nécessaire pour mener une politique de préservation foncière efficace.

### Valorisation des espaces ruraux sur le long terme

L'un des intérêts majeurs du PAEN réside dans la stabilité de ce dispositif par rapport aux documents d'urbanisme existants facilement révisables.

### Vers une unification des droits de préemption

En associant les différents opérateurs de la maîtrise foncière, certains élus voient dans la mise en place d'un PAEN une amorce d'unification des droits de préemption en faveur de la préservation des espaces agricoles et naturels.

### Nécessité d'une politique de partenariat local

La réflexion et l'élaboration d'un PAEN requièrent l'instauration d'une véritable concertation entre tous les acteurs, à commencer par l'instauration d'une entente préalable avec les communes incluses dans le périmètre et avec les acteurs institutionnels.

## Références

Code rural et de la pêche maritime  
Code de l'urbanisme

## A savoir

### PAEN et SAFER, des droits de préemption distincts

Les droits de préemption urbains, inclus celui du PAEN, priment sur les autres droits de préemption légaux, à savoir celui du preneur ou celui de la SAFER, quand bien même les opérations portent sur des espaces ruraux. Toutefois, en zone PAEN, lorsque la collectivité renonce à son droit de préemption par l'entreprise de la SAFER, celle-ci peut agir pour son compte dans le cadre de sa propre politique.

### Une garantie d'inconstructibilité

Une fois inscrit dans le périmètre d'un PAEN, un bien ne peut plus être classé en zone urbaine ou à urbaniser dans un PLU (ou en zone constructible pour une Carte communale). Seul un décret en Conseil d'Etat a le pouvoir de modifier ultérieurement le périmètre.

### PAEN et ENS, ne pas confondre

Bien qu'ils relèvent tous deux de la compétence du département et que leurs périmètres respectifs puissent se chevaucher, les droits de préemption du PAEN et des Espaces Naturels Sensibles ne se confondent pas. Le droit de préemption exercé pour un ENS permet à la collectivité d'acquérir une propriété remarquable dans la perspective de l'aménager et de l'ouvrir au public, et non de le mettre en valeur par l'activité agricole.

### Modalités d'attribution des biens acquis

En cas de non-respect des obligations contenues dans le cahier des charges, le juge pourra ordonner la résiliation du contrat.

## Projets et réalisations

Depuis la mise en place de ce dispositif, seuls 3 PAEN sont arrivés au terme de la démarche dont celui de la Vallée du Gier, dans le Parc Naturel Régional du Pilat dans la Loire.

Parmi les autres réalisations, dans les Bouches-du-Rhône, la commune de Velaux et le Conseil général ont défini un programme d'action sur la moitié des terres agricoles du territoire communal dans une optique de gestion des friches à risques (incendies) d'une part et de gestion des constructions agricoles d'autre part.

Parmi la dizaine de nouveaux projets en cours de réflexion ou d'élaboration le PAEN de la Communauté d'agglomération de Marne-et-Gondoire en Seine-et-Marne constitue une première en Ile-de-France. Le projet mené dans le cadre de l'élaboration du SCOT est en cours.