



**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport CGEDD n° 005794-01

**CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION ET DES
ESPACES RURAUX**

Rapport CGAAER n° 1545

La conservation des terres agricoles littorales

Rapport établi par

**Pierre Balland
Paul Checcaglini
Thierry Lavoux**

Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

et

Patrice Devos

Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux

Plan du rapport

Résumé.....	3
I – Introduction.....	5
I-1 La lettre de mission.....	5
I-2 Les orientations du projet de loi "Grenelle II".....	5
II – Le littoral : la démographie, la pression foncière, le périmètre.....	7
II-1 Une pression démographique qui ne se dément pas.....	7
II-2 Le littoral sous la pression foncière.....	10
II-3 Le littoral : quel périmètre ?.....	13
III – Bilan et perspectives.....	15
III-1 L'agriculture.....	15
III-1-1 Une agriculture en recul.....	15
III-1-2 Une agriculture diversifiée.....	16
III-1-3 Une agriculture sous influence environnementale ?.....	17
III-1-4 Une zone agricole au statut qui reste ambigu.....	18
III-2-Aménagement et urbanisation.....	20
III-2-1 Un arsenal réglementaire important et complexe pour orienter une croissance de l'urbanisation continue... et souvent mal maîtrisée.....	20
III-2-2 Des initiatives dispersées pour améliorer la gouvernance et la concertation entre acteurs.....	21
III-2-3 Des outils de planification, nombreux, qui n'enrayent pas la consommation d'espace.....	21
III-2-4 Des outils d'intervention foncière non centrés sur le projet agricole, à l'impact limité.....	24
IV – La problématique de la protection des terres agricoles.....	26
IV-1 Le paradoxe agricole.....	26
IV-2 Le marché foncier et les protections environnementales prédominent.....	26
IV-3 Faut-il plus de réglementation ou de concertation ?.....	27
IV-4 Urbanisme et protection des terres agricoles sont indissociables.....	28
V – Les propositions de la mission.....	30
V-1 Le dispositif général.....	31
V-1-1 Bâtiment agricole et changement d'usage.....	31
V-1-2 La maîtrise de la spéculation sur le foncier.....	34
V-1-3 Les servitudes environnementales.....	37
V-1-4 La création d'une Autorité régionale d'aménagement durable.....	37
V-1-5 Le soutien aux démarches partenariales.....	38
V-2 Le dispositif d'urgence.....	39
VI – Conclusions de la mission.....	41
LISTE DES ACRONYMES.....	43
Annexes.....	45
Annexe 1 : les lettres de mission.....	46
Annexe 2 : organismes et personnes rencontrés.....	49
Annexe 3 : carte des SCoT.....	52
Annexe 4 : cartes des conventions passées entre les SAFER et les communes littorales.....	53

Résumé

Les terres agricoles littorales sont en recul sur la quasi-totalité des façades maritimes. Certes, elles occupent environ 40 % des territoires des communes littorales, mais leur superficie s'est réduite de 20 % en 30 ans, au rythme d'une diminution 3 fois plus importante que la moyenne nationale (1979-1998). Cette régression s'explique par les besoins en logements et en infrastructures qui résultent de l'attractivité du littoral et de l'afflux de population. Cette pression foncière sur le littoral a un fort retentissement sur les prix des terres agricoles littorales qui se sont appréciées de 160 % depuis 1997 contre 55 % pour la moyenne nationale.

L'agriculture littorale est soumise à des protections ou à des prescriptions environnementales qui participent à son maintien pour certains types de culture ou d'occupation des sols (élevage extensif, marais salants, agriculture biologique...). Mais ces mesures, pour utiles qu'elles soient, ne sont pas adaptables à la totalité des zones agricoles et ne peuvent par conséquent constituer à elles seules le moyen de leur protection.

La loi littoral et les outils de planification disponibles continuent de jouer un rôle essentiel pour protéger les secteurs côtiers. Cependant, l'importance du phénomène démographique a provoqué le report de la pression et de l'artificialisation sur le "rétro littoral" où elles sont mal maîtrisées. La mission a constaté que l'efficacité des SCoT et des PLU littoraux est sujette à caution. La documentation cartographique des SCoT n'est en particulier pas suffisamment détaillée, ce qui interdit d'y faire apparaître des contraintes précises pour les PLU, qui, de facto, restent les documents-clés de la gestion de l'espace. L'échelon de proximité qui caractérise son élaboration et sa mise en œuvre ne semble pas de nature à penser la complexité et la dimension des enjeux affectant les espaces littoraux.

Sans doute faut-il rééquilibrer le projet territorial du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) en donnant toute sa place au projet de développement agricole ? Sans doute aussi faudrait-il généraliser l'approche "Gestion intégrée des zones côtières" (GIZC) qui impose de définir des périmètres homogènes aux plans socio-économique et environnemental ? En définitive, la vision du rôle dévolu à l'agriculture dans la gestion de l'espace relève d'un niveau dépassant largement les dimensions communales ou intercommunales.

La mission estime que de tels choix ne peuvent s'opérer qu'au plan régional, dans le cadre de la mise en place d'un Schéma régional d'aménagement du littoral (SRAL) conçu conjointement par l'État et la Région, sorte de SRADT adapté qui s'accompagnerait d'une définition élargie du littoral. Les SCoT devraient être compatibles avec les orientations de ce schéma.

L'instauration d'une servitude publique d'usage sur les bâtiments agricoles lors de la délivrance des permis de construire de même que l'extension de la servitude d'usage à l'ensemble de l'habitat diffus dans les zones agricoles et naturelles seraient de nature à maintenir l'habitat agricole dans le champ de sa destination et à rouvrir la possibilité d'investissements au titre de la diversification des activités.

La mission plaide également pour des outils d'intervention foncière sur le foncier agricole assortis d'une ressource affectée, apportant des garanties du maintien de l'usage agricole.

Ainsi le recours à la TDENS pour alimenter un fonds régional de protection des terres et bâtiments agricoles pourrait être envisagé.

Pour prévenir la spéculation foncière sur les terres agricoles et naturelles, la mission propose de systématiser le recours à un urbanisme opérationnel maîtrisé par la collectivité, en s'inspirant des modèles allemand et néerlandais.

Au total cette planification amendée rendant étroitement compatibles les SRAL avec les SCoT et les PLU serait soumise à l'avis obligatoire d'une "Autorité régionale d'aménagement durable" telle que comprise par les dispositions propres à l'évaluation environnementale (Article L.122-1 du CE). En attendant et compte-tenu des délais nécessaires à sa mise en place, la mission croit utile d'instaurer un gel complet des extensions urbaines dans les zones agricoles littorales dans la perspective de la mise en conformité des SCoT et des PLU.

I – Introduction

I-1 La lettre de mission

Par lettre de mission du 24 avril 2007 jointe en annexe 1, différée puis reprise une année après, les ministres chargés de l'Écologie et de l'Agriculture ont souhaité qu'une réflexion soit conduite conjointement par les corps d'inspection respectifs sur le sujet de l'agriculture en zone littorale, présageant qu'au rythme de son évolution actuellement constaté, *"l'agriculture aura disparu des communes littorales dans un demi-siècle, voire avant dans certains départements d'Outre-mer"*.

La mission a été composée de Pierre Balland, Paul Checcaglini et Thierry Lavoux (CGEDD), Patrice Devos et Christian Taupiac (CGAAER). Ce dernier, pris par d'autres engagements, n'a pas poursuivi la mission. La mission a pris tous les contacts nécessaires au niveau central (voir en annexe 2 la liste des services et organismes et les noms des personnes rencontrées)¹, puis elle s'est rendue dans quatre départements littoraux, choisis en accord avec les initiateurs de la mission, qui sont représentatifs des façades littorales, cumulant une forte pression démographique (entre 1 et 1,5 % de croissance annuelle) et des activités agricoles et touristiques génératrices d'impacts contrastés en terme d'aménagement du territoire et de protection du patrimoine.

Il s'agit des départements des Pyrénées-Orientales, du Morbihan, du Var et du Pas-de-Calais. Elle y a rencontré aussi bien les services de l'État que les élus, les représentants de la profession agricole, les établissements publics impliqués dans l'aménagement du territoire (cf. l'annexe 2 ci-dessus mentionnée), et les a interrogés sur le rôle joué par l'agriculture dans la préservation et la gestion économe d'espaces non artificialisés en zone littorale.

Par ailleurs, elle a présenté son travail au MEEDDAT (cabinet du ministre d'État et du secrétaire d'État à l'aménagement du territoire) à deux reprises, au début de février 2009 et fin juin 2009.

Le rapport qui suit s'inscrit dans les orientations du projet de loi d'engagement national pour l'environnement dit "Grenelle II" en matière de gestion économe des terres et d'équilibre entre leurs divers modes d'occupation et de valorisation. Ces orientations sont résumées ci-après. Le rapport vise, au travers de propositions de nature et de poids différents inspirées à la mission par l'ensemble de ses visites et contacts, à aider, le cas échéant, à la traduction opérationnelle de ces orientations dans la loi en cours de préparation.

I-2 Les orientations du projet de loi "Grenelle II"

Le projet de loi d'engagement national pour l'environnement dit "Grenelle II" s'inscrit dans cette suite logique pour ce qui est de la gestion économe des terres en général, et littorales particulièrement. Il contient des amendements au code de l'urbanisme qui sont dans le droit fil des conclusions du Comité opérationnel consacré à l'urbanisme (COMOP 9), soulignant la nécessité de conduire des politiques plus soucieuses de la consommation d'espace.

Ainsi, de nouveaux articles (L.122-1-1 à L.122-1-14) introduiraient de nouvelles dispositions dans un document d'orientation et de programmation (DOP annexé au Schéma de cohérence

¹ Elle a exclu la problématique des DOM de son analyse, du fait d'une spécificité qui justifierait une mission en propre.

territoriale, SCoT), qui "présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant le schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et de programmation". Par ailleurs, "il détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation". "Il arrête des objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace qui peuvent être ventilés par secteur géographique".

Enfin, l'article L.123-1, qui se rapporte aux plans locaux d'urbanisme, est modifié pour étendre leur couverture à l'intégralité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Le rapport de présentation du Plan local d'urbanisme (PLU) "présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de la consommation de l'espace au regard des dynamiques économiques et géographiques".

Ces orientations se rapportant à la gestion économe des terres du territoire national et qui devront être reprises dans les documents de planification de l'espace que sont les SCoT et les PLU sont à l'évidence majeures : elles traduisent le souci du Gouvernement de trouver rapidement, et de concrétiser dans la pratique, un équilibre entre les diverses vocations de cet espace avec l'objectif de limiter l'extension de l'urbanisation au strict minimum nécessaire.

Ces dispositions viennent compléter et renforcer celles de la loi du 3 janvier 1986 dite "loi littoral", qui prévoyait déjà dans son article 1^{er} "le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles..." ainsi que dans son article L.146-2 : "les documents d'urbanisme doivent tenir compte...de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles,...". La conservation de l'activité agricole, notamment sur l'ensemble des façades littorales du pays, constitue donc un objectif majeur d'aménagement.

II – Le littoral : la démographie, la pression foncière, le périmètre

II-1 Une pression démographique qui ne se dément pas

L'Observatoire des territoires de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) a publié des indicateurs d'évolution démographique pour chaque département entre 1999 et 2006. Le tableau ci-après représente par ordre décroissant la croissance démographique de quelques départements littoraux

Départements littoraux	Variation annuelle 1999 à 2006 (%)
Hérault	+1.5
Gard	+1.4
Landes	+1.4
Vendée	+1.4
Aude	+1.3
Gironde	+1.1
Pyrénées-orientales	+1.1
Morbihan	+1.1
Charente-maritime	+1.0
Loire-atlantique	+1.0

La population des communes littorales est passée de 4.8 millions d'habitants en 1968 à 6.1 millions d'habitants en 2006, soit une augmentation moyenne de 25 %. Cette évolution est variable suivant les façades puisque si l'on note une augmentation de 27 % sur l'Atlantique et de 31 % sur la Méditerranée, on constate une stagnation sur la façade Manche-Mer du Nord depuis 1982, voire une diminution entre 1999 et 2006². Dans le même temps, on assiste à une forte croissance de la population de l'arrière-pays littoral, 56 % en presque 40 ans en raison de la raréfaction et du coût du foncier dans les communes littorales.

Selon une publication de l'Insee (Insee Première n°1111, décembre 2006), la France devrait compter en 2030, 67.2 millions d'habitants, soit 10.7 % de plus qu'en 2005. Cette progression ne se ferait pas de façon homogène sur le territoire national. Ainsi, le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et PACA continueraient à être les régions à plus forte croissance démographique, avec Rhône-Alpes, les Pays-de-Loire et l'Aquitaine.

² Observatoire du littoral (INSEE RGP et IFEN).

Évolution de la population dans les régions littorales entre 2005 et 2030 selon le scénario retenu

		Évolution 2005-2030 selon différentes variantes (en %)					
	Population 2030(milliers)	Scénario central	Fécondité haute	Fécondité basse	Espérance de vie haute	Espérance de vie basse	Sans migration
Languedoc -Roussillon	3.301	32.2	35.7	28.7	33.2	30.9	-0.1
PACA	5.611	18.3	21.3	15.3	19.3	17.1	1.7
Pays de Loire	3.949	16.6	19.5	13.8	13.8	17.6	-7.7
Aquitaine	3.563	16.0	19.0	13.0	13.0	17.0	-1.9
Bretagne	3.471	14.1	16.8	11.3	11.3	15.0	2.6
Corse	0.313	13.8	16.7	10.9	10.9	14.8	-5.3
Poitou- Charentes	1.868	9.8	12.4	7.2	7.2	10.9	8.5
Picardie	1.930	2.8	5.4	0.3	0.3	3.6	8.7
Haute- Normandie	1.852	2.6	5.2	0.0	3.4	1.5	7.4
Basse- Normandie	1.480	2.5	4.9	0.1	3.4	1.3	3.6
Nord-Pas- de-Calais	4.063	0.7	3.4	-1.9	1.5	-0.3	10.7
France métro	67.204	10.7	13.6	7.9	11.6	9.6	5.8

En dépit d'un solde naturel (différence entre les décès et les naissances) négatif dans certaines régions littorales comme la Corse, Poitou-Charentes et Aquitaine, la population y croîtrait fortement en raison de leur grande attractivité : le solde migratoire compenserait largement le solde naturel. On voit également dans le tableau que l'augmentation prévue de population en Languedoc-Roussillon, Pays-de-Loire, etc... est largement tributaire des migrations.

En l'absence de flux migratoires, le Nord-Pas-de-Calais et, à un degré moindre, Poitou-Charentes, la Picardie et la Haute-Normandie supporteraient une évolution démographique plus mesurée.

Le cas du Languedoc-Roussillon en 2015

(Source : Prospective démographique et économique en Languedoc-Roussillon, Préfecture de région, 2003).

La SAU a décliné de 13 % et l'emploi agricole a reculé de 58 % depuis les années 1970 dans la région Languedoc-Roussillon.

Parmi les facteurs explicatifs, on note :

- *une mondialisation des échanges qui confronte les productions régionales à celles d'autres espaces économiques à fort avantage concurrentiel (Espagne, Portugal par exemple) ;*
- *une pression démographique en hausse qui signe une augmentation des valeurs foncières avec une double conséquence : nombre d'exploitants choisissent de réaliser leur patrimoine foncier dans la mesure où les avantages financiers qu'ils en retirent sont immédiats et l'emportent sur les revenus escomptés de la poursuite de l'activité et d'autre part, cette hausse des valeurs foncières élimine les exploitations à faible productivité et l'entrée des jeunes actifs dans la profession.*

Pour 2015, si les tendances actuelles se poursuivent (maintien de la propension à émigrer vers les littoraux), on noterait un rythme annuel de 20 000 personnes supplémentaires soit 11 000 résidences principales supplémentaires par an. Si le modèle de développement de l'habitat individuel et de l'extension des zones d'activité se poursuit, on atteindrait une consommation d'espace de 600 m² par habitant en 2015 (420 m² aujourd'hui), soit une emprise supplémentaire de l'ordre de 1 200 ha par an pris en grande majorité (75 %) sur des terres agricoles.

En prolongeant les tendances des 30 dernières années :

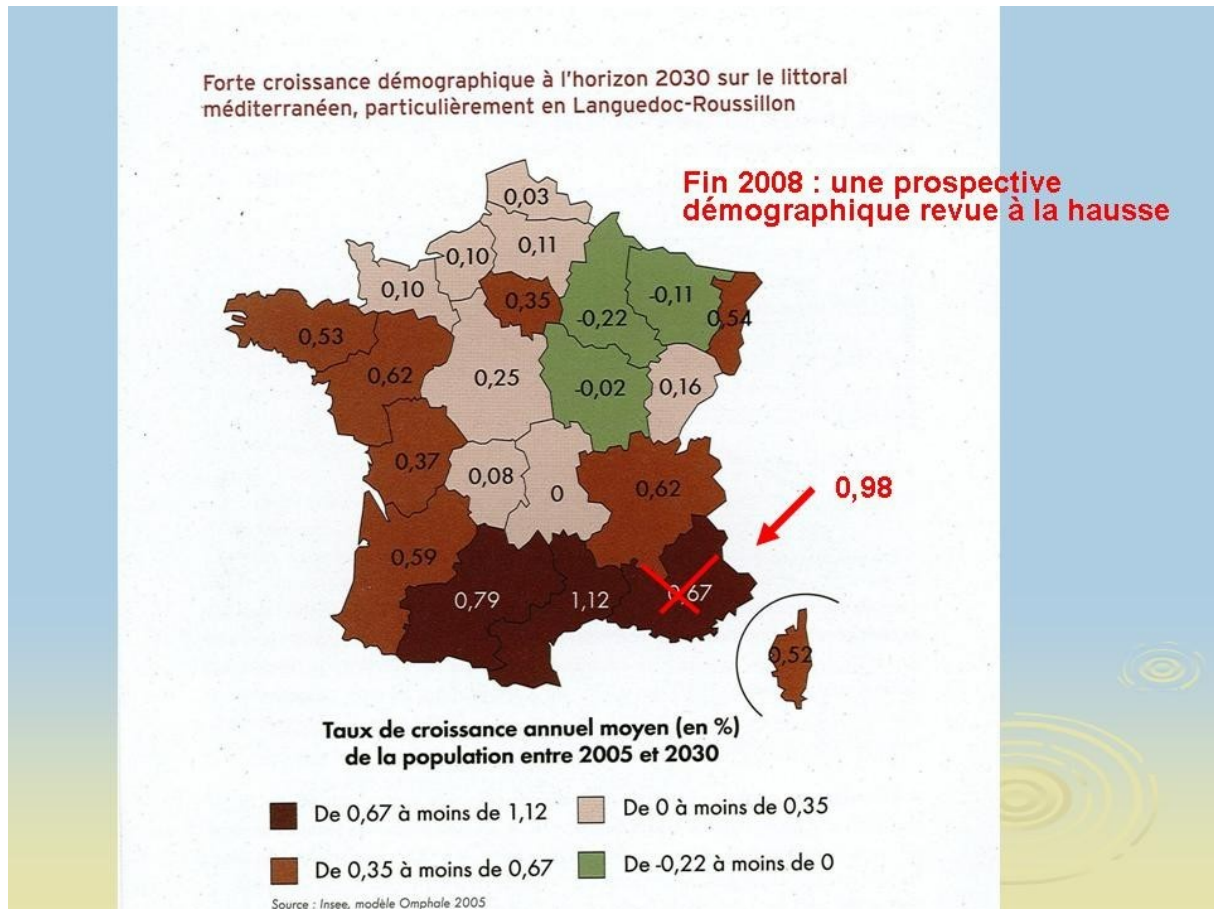
- *le tiers des exploitations disparaîtrait,*
- *l'emploi agricole reculerait de 35 %,*
- *la SAU régresserait de 7 %.*

Au total, l'évolution démographique, telle qu'elle semble se dessiner à 2030 indique qu'environ 3 millions de personnes supplémentaires s'installeraient dans les départements littoraux.

Bien entendu ces projections réalisées par l'Insee ne précisent pas avec exactitude la localisation future de ces nouveaux habitants, mais il est cependant raisonnable d'estimer qu'ils se répartiront à proximité des rivages, c'est-à-dire dans un couloir de 10 km le long du littoral. La progression des activités touristiques sur le littoral mesurée par l'évolution des emplacements locatifs (doublement en moins de 10 ans, 6 % de croissance entre 2005 et 2006)³ est, du point de vue économique, une bonne nouvelle, mais du point de vue des pressions sur l'environnement et le paysage⁴ de même que sur les activités agricoles, ces activités touristiques posent des questions de coexistence qui ne pourront que s'accroître dans les années à venir. La carte ci-dessous illustre d'une part la difficulté de se prononcer sur les évolutions démographiques puisqu'à la fin 2008, les chiffres concernant PACA sont revus à la hausse et d'autre part, que l'attractivité des littoraux, ou à tout le moins des régions méditerranéennes, joue à plein dans la répartition estimée de la population française à 2030.

³ Bilan de la loi littorale, 2007.

⁴ Voir l'explosion du parc des "résidences mobiles de loisir".



C'est la raison pour laquelle la mission a considéré, dans ses visites sur le terrain et dans son approche du problème, que l'avenir de l'agriculture littorale ne pouvait se contenter d'une lecture géographique par trop restreinte, qui ne tiendrait pas compte par exemple de l'arrière-pays littoral et d'une vision verticale, excluant par exemple les interactions entre activités.

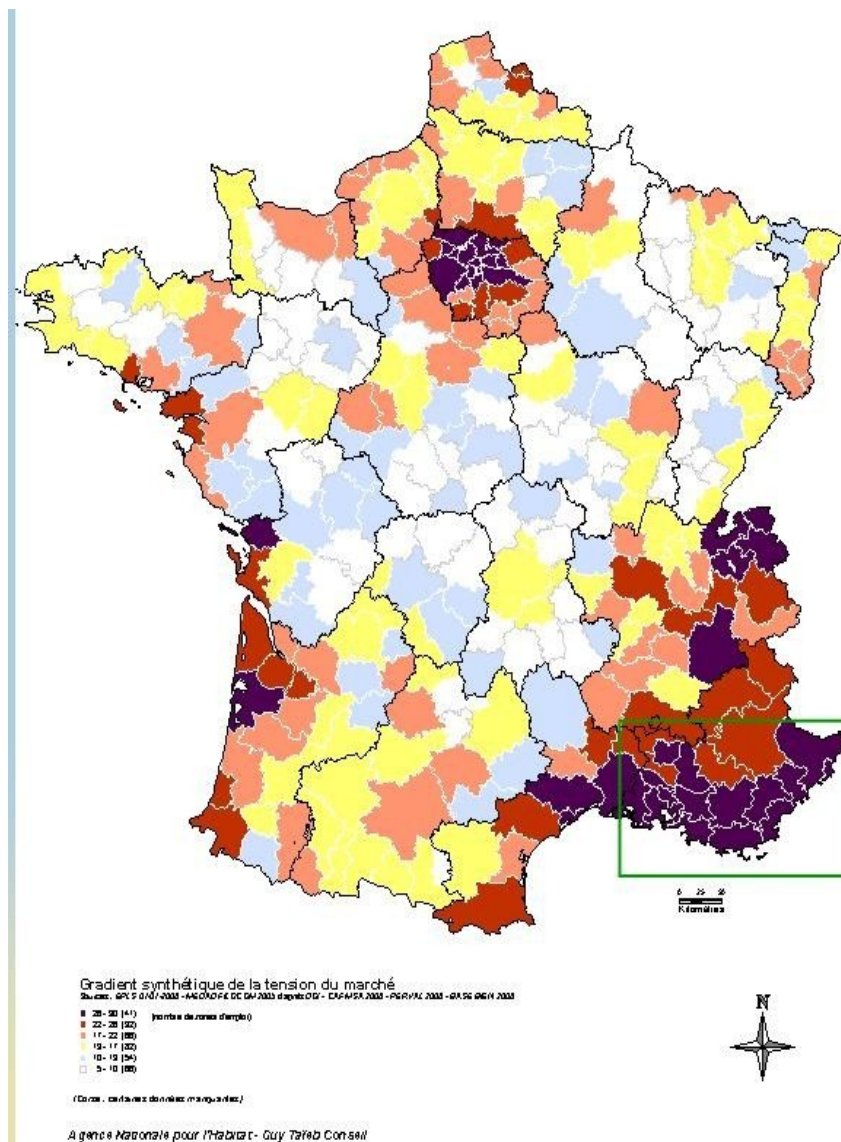
Ne considérer que l'agriculture et s'interroger sur sa viabilité économique sans appréhender l'évolution démographique, donc les besoins en logement, ni la progression des activités touristiques, donc les besoins en termes d'hôtellerie et de campings ne semble pas une méthode appropriée.

De même, il n'est plus possible de réfléchir à l'aménagement du territoire sans faire référence à la crise des ressources énergétiques et aux impacts du changement climatique. C'est la raison pour laquelle la mission a tenté de s'inscrire dans une vision non réductrice, par conséquent transversale ou "systémique", qui la conduit à raisonner en termes de façade maritime et à recommander des batteries d'outils aux cibles diverses : État, collectivités, acteurs économiques.

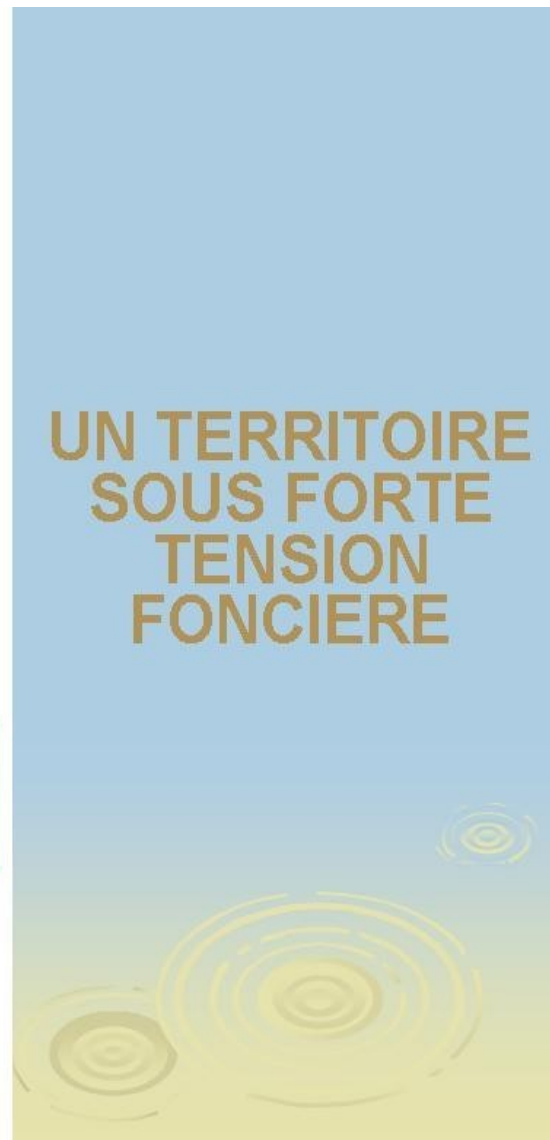
II-2 Le littoral sous la pression foncière

Il est coutume de dire, et pas seulement en France, que le littoral est un patrimoine en péril ou qu'à tout le moins, il est un milieu fragile. La pression démographique, touristique et résidentielle est en augmentation continue et les activités économiques fortement consommatrices d'espaces sont de plus en plus prégnantes, cette pression est cependant très différente selon les façades littorales.

La carte ci-après fait ressortir cette pression.



Source : ANAH – Guy Taïeb Conseil



Les zones de forte tension pour l'habitat sont la façade méditerranéenne et le sud atlantique, et ces tensions touchent le rétro-littoral au delà des seuls cantons littoraux tant en PACA qu'en Aquitaine. Ceci démontre la nécessité d'une politique d'aménagement (de logement) qui ne se limite pas aux seuls cantons.

Cet engouement pour les côtes a, naturellement, incité les pouvoirs publics à se préoccuper du devenir du littoral. Les réglementations d'urbanisme ont été décidées pour tenter de maîtriser le développement urbain, mais la généralisation des documents d'urbanisme à l'ensemble des communes dans les années 60 s'est avérée insuffisante pour contenir la consommation d'espace. Devant la nécessité d'intervenir rapidement et efficacement, notamment sur les zones particulièrement sensibles que sont les sites et paysages et les zones écologiquement fragiles, une pratique d'acquisition a été mise en œuvre, et constitue l'exemple le plus achevé du volontarisme "protectionniste".

Première étape de cet engagement politique : la création en 1975 du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), dont la mission est d'acheter les espaces naturels

littoraux pour les rendre inconstructibles. Le CELRL a acquis à ce jour 860 km de côtes soit 10 % du linéaire côtier de métropole et d'Outre-mer – son objectif est d'atteindre 30% (le "tiers sauvage").

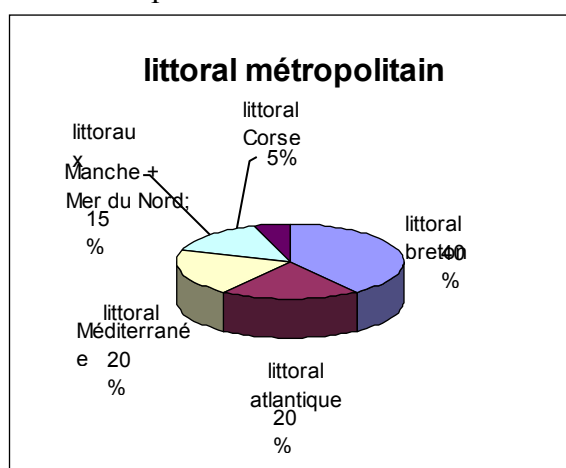
La loi littoral du 3 janvier 1986 est une autre étape importante : elle constitue un cadre législatif fondamental et a pour objet "l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral". Parmi les objectifs affichés figure notamment le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles, objectif qui n'a pas été suivi de règles particulières.

D'autres dispositions (classement loi de 1930, réserves naturelles,...) et instruments fonciers (Établissements publics fonciers – EPF, Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural – SAFER,...) ont été mises en œuvre pour contribuer à cet équilibre, mais leur portée, en terme de quantité d'espace sous contrôle, est forcément limitée, et ne permettra pas d'assurer cet équilibre-objectif, sans même évoquer le caractère politiquement, économiquement et socialement irréaliste d'une stratégie de gestion économe de l'espace littoral qui ne reposerait que sur l'acquisition foncière, comme seul moyen de soustraire d'importantes parties de celui-ci à l'artificialisation.

Même si elle n'est pas dédiée spécifiquement à l'aménagement équilibré du littoral, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a marqué un renouveau de la planification avec la création des SCoT, dont la vocation est d'intégrer, à l'échelle d'une agglomération ou d'un bassin de vie, toutes les politiques sectorielles dès lors qu'elles ont un impact sur l'aménagement. En 2009, il y a 73 SCoT en préparation ou approuvés sur les trois façades littorales (cf. annexe 4).

L'un des enjeux majeurs pour les SCoT littoraux est de parvenir à un développement urbain maîtrisé et de préserver les espaces affectés aux activités agricoles et forestières, de même que les espaces naturels et les paysages. Il est vrai que l'agriculture occupe encore sur cette portion de territoire si convoitée une place non négligeable.

Une représentation de la répartition des exploitations sur les différentes façades littorales est donnée ci-après.



Les exploitations agricoles implantées sur le littoral présentent des spécificités :

- taille réduite : environ 30 ha contre 45 sur l'ensemble du territoire,
- gestion familiale,
- production dépendante du lieu d'implantation,
- agro-tourisme dans près de 50 % des cas (jusqu'à 50 % des revenus),
- contraintes liées à une surpopulation estivale engendrant des difficultés de voisinage et de circulation.

Les statistiques sur une longue période, trente ans (1970-2000), montrent que la superficie agricole utile (SAU) des exploitations agricoles des communes littorales⁵ aura décliné de plus de 20 %, ce qui représente une surface de 170 000 ha. Pendant la même période, la diminution de la SAU en France métropolitaine n'aura pas excédé 6,8 %.

<i>Évolution de la SAU des exploitations du littoral et de son arrière-pays 1970/2000 (%)</i>			
Régions	Arrière pays ⁶ Évolution 1970-2000	Littoral ⁷ Évolution 1970-2000	% de la SAU littorale en 2000
Aquitaine	-9.9	+5.1	2.8
Basse-Normandie	-6.7	-16.0	12.6
Bretagne	-10.0	-22.5	34.6
Corse	-23.4	-14.0	9.0
Haute-Normandie	-8.0	-15.0	3.6
Languedoc-Roussillon	-29.9	-27.8	7.3
Nord-Pas-de-Calais	-9.2	-21.8	2.9
Pays-de-Loire	-15.8	-22.3	9.8
Picardie	-0.1	-12.1	2.0
Poitou-Charentes	-2.4	-23.6	3.9
PACA	-34.1	-19.8	11.7
Total littoral	-9.3	-20.1	100

Source SCEES-RGA 1970, 2000 – Observatoire du littoral

On note néanmoins que certaines régions connaissent un report de la pression foncière dans les communes non littorales mais situées dans les cantons littoraux⁸. C'est le cas de PACA et de Languedoc-Roussillon, régions pour lesquelles les statistiques agricoles indiquent que l'essentiel des pertes a eu lieu pendant la période 1970-1988 dans les communes littorales, relayées par la façade atlantique durant la période qui a suivi. C'est donc dans l'arrière-pays littoral que les pressions foncières se font faites les plus intenses. En valeur absolue, la plus forte régression de la SAU concerne le littoral breton avec 68 000 ha perdus, chiffre qui représente à lui seul 40 % des terres agricoles disparues depuis 1970⁹. La région Aquitaine est la seule à avoir une façade littorale dont, en moyenne, la SAU ne faiblit pas.

II-3 Le littoral : quel périmètre ?

Dès ses premières analyses, la mission s'est très vite rendue compte qu'elle ne pouvait pas limiter sa réflexion au seul littoral sensu stricto, c'est-à-dire aux espaces définis et couverts par la loi littoral¹⁰, précisément parce que cette loi, dont au demeurant il n'est pas inutile de rappeler l'intitulé exact¹¹ en même temps que les vertus, a eu pour conséquence, dans la mise en œuvre pratique de son volet protection, de déjeter dans l'arrière-pays, désigné par le terme de rétro-littoral, une partie des activités ou aménagements dont elle n'a pas autorisé la pratique ou l'installation dans les espaces qu'elle a définis, ou d'y repousser des activités

⁵ Commune dans laquelle la loi littoral s'applique.

⁶ Arrière-pays : Ensemble des communes non littorales des cantons littoraux (les 276 cantons ayant au moins une commune littorale au sens de la loi littoral).

⁷ Communes littorales : les 883 communes prises en compte par la loi littoral.

⁸ Canton ayant au moins une commune littorale au sens de la loi littoral.

⁹ Source SCEES – RGA.

¹⁰ Les communes littorales, au sens de l'article 2 de la loi, et les communes, article L.146-1, qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande.

¹¹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

économiques dont le niveau de coûts n'était plus compatible avec ceux des espaces proches du rivage.

C'est donc à cette échelle, englobant littoral et rétro-littoral, que la mission a conduit sa réflexion, étant entendu que, selon les façades et leur contexte physio-géographique, l'étendue de cet espace global est éminemment variable. On la fixera en moyenne à une valeur de l'ordre de 10 km¹², avec toutefois de grandes variations locales. D'une manière générale, cette étendue est au moins circonscrite à l'intérieur du périmètre des cantons littoraux et peut aller au-delà, en particulier dans les régions soumises aux plus fortes pressions.

Entre 1990 et 2006 en effet, la superficie de logements construits sur le littoral a été multipliée par 1,1. Elle l'a été par 2,3 dans l'arrière-pays, alors que la moyenne nationale se situe à 1,4 (source : Observatoire du littoral : démographie et économie – Les dossiers – 2008). Ceci est une illustration de la nécessité de l'extension de la réflexion à conduire à l'arrière-pays.

¹² En fait beaucoup plus dans le cas du littoral méditerranéen.

III – Bilan et perspectives

De nombreux rapports et publications¹³ traitent du littoral de manière fort documentée. Il n'est pas apparu nécessaire à la mission d'en reprendre l'ensemble des éléments. Ces documents sont facilement accessibles et il est aisé de s'y reporter. L'accent a été mis sur quelques observations propres à éclairer la problématique de la protection des terres agricoles sur le littoral et à ouvrir la réflexion sur une recherche de solutions.

Les statistiques disponibles sur le littoral traitent soit des communes littorales (883) prises en compte par la loi littoral, dénommé usuellement par "le littoral", soit de l'arrière-pays défini comme les communes non littorales (1 179) des cantons littoraux (276), notion retenue par l'Observatoire du littoral, soit des départements littoraux. La mission n'a ainsi pas pu aborder de manière détaillée une approche du littoral mieux adaptée aux différents contextes régionaux sur la base de données statistiques. Dans la suite du texte de ce chapitre ce sont les termes "littoral" et "arrière-pays" au sens de l'Observatoire du littoral qui seront employés.

III-1 L'agriculture

III-1-1 Une agriculture en recul

Le littoral reste encore essentiellement rural, l'agriculture y occupe entre 40 et 45 % du territoire. Cette superficie agricole est cependant en forte régression ; elle a diminué de 20 % en 30 ans, perdant ainsi 170 000 ha, le rythme de diminution a été 5 fois plus élevé que la moyenne nationale pendant la période 1979-1988 et 2,5 fois entre 1988-1998 (3 fois en moyenne sur l'ensemble de la période). Le report de la pression urbaine sur l'arrière-pays s'est marqué par un rythme de disparition moitié moindre que sur le littoral, mais 1,5 fois supérieur à la moyenne nationale sur 30 ans.

Cette variation moyenne masque des disparités importantes entre façades littorales et départements. Ainsi la SAU des Alpes-Maritimes a régressé de moitié durant la seule période 1979-1988, alors que l'arrière-pays de la façade Manche-Mer du Nord connaît un recul de la SAU inférieur à la moyenne nationale des arrière-pays (9,3 %). Les cas particuliers de l'Aquitaine et du Poitou-Charentes tiennent à l'importance des forêts et des marais littoraux.

Cette régression généralisée est très étroitement corrélée à l'afflux des populations sur le littoral, aux besoins de logement et d'infrastructures qui en résultent et à l'artificialisation des sols qui s'ensuit.

Cette pression foncière s'exprime aussi par une forte réactivité du prix des terres agricoles à celui des terrains constructibles, justifiée par l'anticipation sur un éventuel changement de statut accréditée par la trop faible stabilité des documents d'urbanisme. Cette sur-réaction s'exprime à la hausse comme à la baisse, aussi bien sur le littoral que sur l'arrière-pays. En 2006, la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER) évalue que le prix sur le littoral représentait 2,8 fois le prix national et celui de l'arrière-pays 2 fois. Depuis 1997, les prix ont explosé sur le littoral (+ 160 %), alors que les prix de la terre agricole ne connaissent en moyenne nationale qu'une hausse de 55 %.

¹³ En particulier les publications de l'Observatoire du littoral, les rapports parlementaires sur l'application de la loi littoral (AN : J. Le Guen juillet 2004 ; Sénat : P. Gélard juillet 2004), le rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral (septembre 2007).

L'ensemble de ces chiffres exprime le fait que les terres agricoles constituent un réservoir foncier, réel ou supposé, pour l'urbanisation, surtout lorsqu'elles voisinent avec les constructions existantes.

Une des conséquences de l'augmentation des prix et de la raréfaction des terres disponibles est le faible taux d'installation d'agriculteurs constaté "cinq longues années ont été nécessaires pour installer les 1 000 derniers chefs d'exploitation aidés"¹⁴, rapporte l'étude réalisée par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) sur l'agriculture du littoral¹⁵.

Alors que le nombre d'exploitations du littoral représente 10 % environ du total des exploitations françaises, les installations aidées sur le littoral ne représentent que 3,5 % du total national, les départements bretons en représentant près de la moitié. Le renouvellement des générations agricoles n'y est clairement pas assuré, et l'essentiel des terres libérées, non soustraites par l'artificialisation, vont à l'agrandissement des exploitations existantes dont la surface reste toutefois encore inférieure à la moyenne nationale.

III-1-2 Une agriculture diversifiée

L'agriculture du littoral présente en fait les caractéristiques d'une agriculture périurbaine, constituée de productions diversifiées à forte dominante maraîchère, fruitière et florale. Cette caractéristique s'amenuise avec l'éloignement du littoral pour rejoindre le profil national dans la bande des 5 à 10 km du littoral (source : Observatoire du littoral).

Mais cette observation doit être modulée selon la façade. La caractéristique d'agriculture périurbaine prédomine dans le sud-ouest atlantique et en PACA, alors que c'est la vigne et les cultures entretenues en Languedoc-Roussillon, l'agriculture intensive (élevage, grandes cultures) sur le nord de la façade atlantique et le nord de l'estuaire de la Seine pour la façade Manche-Mer du Nord, alors que les prairies et l'élevage priment au sud de l'estuaire de la Seine (Normandie).

C'est dans les zones où domine l'agriculture périurbaine que les installations se font sur les exploitations de plus faible superficie, expression à la fois de la pression foncière et d'une adaptation des productions au contexte urbain local (maraîchage, commercialisation en circuits courts notamment).

De fait, le littoral est plébiscité par les citadins qui s'installent en agriculteurs. Le littoral compte une plus grande part d'installations en dehors du cadre familial (36 % au lieu de 30 %) souvent motivé par la recherche d'un meilleur cadre de vie et les possibilités d'emploi pour le conjoint ; les exploitations du littoral sont plus largement individuelles que sociétales.

Les productions du littoral présentent quelques spécificités, liées soit au contexte géographique, bien évidemment pour la conchyliculture et l'aquaculture, mais aussi pour la partie terrestre, à l'exemple des prés-salés (élevage moutons) ou des massifs dunaires (production de carottes), soit à la régularité climatique (maraîchage en Bretagne).

¹⁴ On entend par chef d'exploitation aidé un agriculteur bénéficiant de la dotation jeune agriculteur au moment de son installation.

¹⁵ Rapport CNASEA non daté : François Lefebvre, Marie Triquenaux.

La spécialisation des productions rend toutefois localement l'agriculture sensible aux crises économiques (viticulture languedocienne) ou aux contraintes d'un environnement qui s'urbanise (élevage intensif breton). Autant de facteurs de déstructuration du tissu agricole favorisant le mitage du territoire ou la sur-consommation résidentielle.

Mais pour autant, l'attractivité du littoral ne constitue pas seulement un handicap pour l'agriculture. La proximité d'un important réservoir de consommateurs est un facteur d'innovation commerciale et de diversification pour les agriculteurs : le tourisme est la source de revenus complémentaires, le développement des circuits courts (Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne – AMAP, marchés locaux...) l'occasion d'accroître la valeur ajoutée des productions ou encore la pluriactivité. Ces projets sont largement portés par les nouveaux installés (depuis moins de 5 ans), qui pour 40 % exercent une activité de diversification principalement liée au tourisme. Ils devraient être suivis par 20 autres pour cent dans les prochaines années (source : étude CNASEA).

Il apparaît ainsi – et les candidats ne manquent pas – qu'un important effort d'installation peut favoriser l'évolution agricole du littoral et en particulier dans les secteurs en crise (Languedoc-Roussillon), ou ceux dont les modèles productifs s'avèrent peu adaptés au nouveau contexte (Bretagne littorale).

Ceci suppose cependant, au préalable, la définition par la profession de modèles d'exploitation adaptés au littoral et la négociation de leur mise en œuvre dans le cadre des schémas et documents d'aménagement. La mission a été conduite à constater que si la nécessité de cette approche n'est pas contestée, elle n'est guère engagée : peut-être faut-il en trouver la raison dans la forte déstructuration du tissu social agricole que suscitent la pression foncière et les enjeux qu'elle exacerbe.

III-1-3 Une agriculture sous influence environnementale ?

En 2006, 20 % du territoire littoral supportait au moins une protection environnementale contre 9,9 % pour la France entière. 90 % des exploitations bretonnes et 75 % de celles de la façade méditerranéenne disposaient de cahiers des charges environnementaux à respecter.

Au cours des deux dernières décennies, outre la loi littoral et les interventions de Conservatoire du littoral, les protections se sont développées : sites Natura 2000, parcs naturels nationaux ou régionaux, et toujours en plus forte proportion – compte tenu des qualités remarquables des milieux – que sur le reste de la France. Les communes littorales représentent ainsi 4 % du territoire français mais 7,5 % des zones de protection spéciales (ZPS) qui concernent particulièrement les zones humides des façades littorales vendéennes et charentaises, et 10,5 % des propositions nationales de sites d'intérêt communautaire. Pour dresser un panorama complet, il faudrait y ajouter toutes les protections particulières sous contrainte liées à la gestion des risques (inondations spécialement).

Les politiques foncières de protection environnementale, si elles peuvent concourir à la pérennité du domaine agricole, ne peuvent en constituer le fondement principal. Selon les modèles économiques régionaux dominants, les adaptations aux conditions du littoral (urbanisation, environnement, tourisme ...) se présentent fort différemment. C'est dans ce sens que peuvent être interprétées les observations formulées auprès de la mission sur les contraintes de gestion imposées par le CELRL sur les terres concédées dans les régions à agriculture ou élevage intensif.

Une différenciation se produit ainsi avec des modèles aisément compatibles (marais salant, élevage extensif, agriculture biologique...), mais qui ne sont pas susceptibles d'occuper l'ensemble du territoire. Ainsi l'objectif de protection des terres agricoles (au sens de la définition donnée par l'article R.123-7 du code de l'urbanisme), qui participe au maintien de l'équilibre du territoire, doit être, dans le cas général, disjoint d'objectifs environnementaux, au risque sinon de provoquer des ruptures dans l'exploitation des terres et de relancer les spéculations sur le devenir de la zone. Les adaptations des modèles agricoles, que le contexte du littoral rend indispensables, doivent relever en règle générale de mesures conventionnelles négociées (mesures agro-environnementales, MAE – servitudes...), et qui favorisent les transitions nécessaires, un dispositif qui n'exclue évidemment pas des mesures plus restrictives sur les espaces remarquables (Natura 2000 par exemple).

Les observations exposées à la mission portent également sur les difficultés d'obtention de permis de construire pour la mise aux normes des bâtiments. Ces difficultés, l'abondance de réglementations, l'existence de conflits intra-agricoles (sur la qualité et le partage des eaux, la concurrence sur l'usage des terres) rendent nécessaire et urgente une véritable gestion intégrée du territoire, initiée pour la seule bande côtière avec la procédure de la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC), négociée entre tous les partenaires, et qui contribue à rendre intelligible et opérationnel l'ensemble du dispositif réglementaire et conventionnel mis en œuvre.

III-1-4 Une zone agricole au statut qui reste ambigu

Souvent considérée comme la réserve foncière de l'urbanisme, le support des infrastructures, la zone agricole est aussi appelée à concourir à la protection des zones urbaines contre les risques d'inondation ou d'incendie, et au maintien de la biodiversité.

L'attractivité du littoral en fait un espace convoité. La raréfaction des terres disponibles, le faible taux de renouvellement et d'installation, concourent à la libération de bâtiments agricoles. Les restrictions réglementaires, le coût de l'immobilier, rendent particulièrement attractif l'habitat "agricole", accaparé ainsi par le marché "urbain" des résidences principales et secondaires, un marché devenu généralement inaccessible à la quasi-totalité des candidats à l'installation. Ces acquisitions résidentielles sont fréquemment suivies par celles de biens environnants afin d'assurer la protection rapprochée de l'habitat, ce qui constitue une source supplémentaire d'inflation des prix du foncier.

Les nouveaux installés sollicitent ainsi la possibilité de construire sur leur exploitation, bâtiments agricoles et habitat, contribuant ainsi au mitage du territoire et réalimentant potentiellement le stock accessible au marché résidentiel, un mitage qui constitue un facteur aggravant du risque de conflits de voisinage entre agriculteurs et résidents.

Ce démembrement devient aussi l'outil qui rend possible l'accession au foncier des agriculteurs. Les surcoûts d'achat peuvent être reportés sur les bâtiments, notamment dans le cas d'une rétrocession pratiquée par les SAFER, une pratique rationnelle même si son résultat peut être contestable.

Cette inflation sur les prix a aussi comme conséquence quelques pratiques dévoyées : construction pour autrui, candidatures fictives à l'installation, cession de bâtiments initialement transformés à des fins de diversification touristique. L'absence de maîtrise de la

destination finale des investissements autorisés, à laquelle ne peut suppléer un renforcement de la réglementation de l'urbanisme (elle touche au droit de propriété), ne peut conduire qu'à une interprétation restrictive de la réglementation par les services instructeurs, dénoncée localement à la mission.

Les mêmes difficultés affectent le foncier : les anticipations sur le changement de statut des terres dans des zones de forte concentration démographique conduisent à la multiplication des locations précaires et des friches, particulièrement au voisinage des constructions existantes. Localement, des cas de stérilisation des sols (décapage de la couche végétale, épandage de laitier...) sont signalés pour imposer une politique du fait accompli, génératrice de plus-values. C'est plus couramment la généralisation de la cabanisation, produit croisé de l'attractivité du littoral, du coût trop élevé du foncier constructible et de la faiblesse de l'offre de logement social, ou bien encore la spéculation induite par la production des nouvelles énergies (implantation de panneaux photovoltaïques, éoliennes..) qui sont observées. Si les mécanismes décrits sont généraux, leur ampleur doit être graduée selon les littoraux : les façades méditerranéenne (particulièrement) et atlantique y sont plus exposées que celle de Manche-Mer du Nord.

La réglementation des zones agricoles a évolué dans le sens d'une meilleure maîtrise des usages dans la zone agricole. Sur un littoral soumis à une forte pression démographique, son application peine toujours à stabiliser l'artificialisation des sols et à freiner le jeu spéculatif tout en préservant un contexte favorable au développement de l'activité agricole. C'est donc bien un effort de clarification du statut de la zone agricole, déjà entrepris mais insuffisamment abouti, qu'il est indispensable de poursuivre. Est-elle une zone d'activité, avec les obligations correspondantes ? Est-elle une zone résidentielle, pour qui et dans quelles conditions ? Quels moyens juridiques et quels outils sont nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis ?

C'est à partir d'une définition rigoureuse de ce nouveau cadre qu'est susceptible de s'engager et d'aboutir la concertation sur un projet de gestion des zones littorales. Cette définition rigoureuse est aussi la condition nécessaire pour garantir une pérennité suffisante des zones agricoles, qui permet son réaménagement pour résoudre le morcellement parcellaire ou les difficultés de circulation des matériels agricoles dans des zones (résidentielles et touristiques) au trafic dense et organiser le concours de l'agriculture aux aménités environnementales et sociales.

Faute de cet effort, la zone agricole du littoral soumise à des forces et enjeux contradictoires est vouée à une forme d'anomie dont les symptômes sont déjà apparents dans les secteurs de plus forte tension.

III-2-Aménagement et urbanisation

III-2-1 Un arsenal réglementaire important et complexe pour orienter une croissance de l'urbanisation continue... et souvent mal maîtrisée

Ce qui caractérise le littoral français est la croissance continue de l'artificialisation depuis plus d'un siècle, du fait du développement des activités de loisirs et de la demande de logements et d'équipements subséquente. Plus récemment, la recherche d'une meilleure qualité de vie qui rend les côtes françaises et les villes qui en sont proches particulièrement attractives, s'est traduite par les gains de population qui apparaissent dans les deux derniers recensements. Ce phénomène lourd et sur une longue durée est encore confirmé pour les années à venir par les études prospectives de la DIACT qui prévoient l'installation sur le littoral français d'environ 3 millions d'habitants supplémentaires d'ici 2030, dont on imagine qu'elle ne pourra pas être évitée.

Parallèlement au phénomène quantitatif, il faut noter aussi des phénomènes qualitatifs qui sont caractérisés principalement par la dispersion des implantations de l'habitat, dispersion souvent favorisée par d'anciennes structures de l'habitat rural comportant de très nombreux hameaux, et écarts isolés, notamment en PACA et en Bretagne. Cette structure a ainsi permis et favorisé les phénomènes d'étalement urbain, d'autant plus que les politiques de maîtrise de l'urbanisation, dans lesquelles le niveau communal est déterminant, n'étaient que faiblement mises en œuvre.

L'autre phénomène important provient de l'impact de l'enjeu foncier sur le mode d'urbanisation. Il tient essentiellement au différentiel de prix des terrains entre les usages et aux stratégies des propriétaires qui en découlent, soit de rétention spéculative du foncier, soit de contournement de la réglementation illustrée, entre autres, par la "cabanisation" des zones agricoles. S'y ajoute la concurrence sur le bâti agricole arbitrée par les prix au bénéfice de sa transformation résidentielle, et dont l'effet secondaire est le renchérissement des terres agricoles¹⁶ du fait des acquisitions des terres avoisinantes à titre de protection (ou pour la représentation sociale) par ses nouveaux propriétaires, comme les statistiques des SAFER le révèlent¹⁷. Ainsi, la réglementation de l'urbanisme n'a-t-elle pas permis d'obtenir le découplage des prix des fonciers, agricole et urbain.

En regard de ces phénomènes, le nombre d'outils d'action dont dispose la puissance publique est impressionnant mais dispersé. Un document de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) publié en novembre 2007 tentait un inventaire de ces outils qui relèvent de nombreux codes : code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, code de l'urbanisme, code de l'environnement, code de la construction et de l'habitation, code rural, code général des collectivités territoriales, code général des impôts, code civil. Après quatre pages d'énumération des articles législatifs et réglementaires existants, le document de l'ADELS notait : "les sources juridiques sont donc diverses et éparses, si bien qu'il est difficile de s'y retrouver pour une collectivité confrontée à de nouveaux enjeux". Ce n'est donc pas tant

¹⁶ À titre d'exemple, l'article de la revue Études foncières donne, pour les Pyrénées-Orientales, une variation 2005/2000 de plus 97 % du prix par hectare, d'un coefficient de prix entre acheteur non agricole et acheteur agricole de 1,9 et une part des acheteurs non agricoles qui s'élève à 70 %. Ces chiffres sont respectivement de 167 %, 2,8 et 71 % pour le département du Var, et de 211 %, 1,9 et 74 %, pour le département des Alpes-Maritimes.

¹⁷ Revue Espace rural, mai 2008, "Le prix des terres sur le littoral" et revue Études Foncières, septembre-octobre 2006, "Les terres agricoles les plus pauvres sont devenues les plus chères".

l'insuffisance d'outils qui est à déplorer que leur prolifération, et la complexité de leur utilisation.

III-2-2 Des initiatives dispersées pour améliorer la gouvernance et la concertation entre acteurs

Devant la complexité des questions à traiter et la grande diversité des acteurs impliqués, l'État et les collectivités territoriales ont développé ces dernières années des outils d'information, de sensibilisation ou d'orientation. Les documents disponibles n'ont pas d'effet contraignant direct, mais servent à éclairer ou à orienter l'action de chaque niveau territorial. À l'échelle nationale, peuvent être mentionnés les "schémas de services", élaborés sur la base de contributions régionales, et au niveau local, des documents de natures diverses, schémas ou plans départementaux thématiques (tourisme, transports collectifs,...)¹⁸, "chartes" d'étendue territoriale et de contenu variés. Il existe aussi des documents sectoriels tels que les documents de gestion des espaces agricoles et forestiers (DGEAF). Outre leur prolifération, la dispersion des maîtrises d'œuvre et la diversité des procédures ne conduisent à aucune sorte de cohérence et nuisent à leur vraisemblance puisqu'ils n'emportent aucune conséquence contraignante. En définitive, ils n'ont qu'une faible valeur opérationnelle et constituent plutôt des porteurs à connaissance. Un minimum de coordination et de simplification de la maîtrise d'œuvre contribuerait sans doute à renforcer leur crédibilité et leur utilisation dans les documents réglementaires.

Dans cette catégorie de documents une procédure relativement récente, la GIZC, lancée en France en 2004, mérite une attention particulière ; elle procède d'une volonté d'approche à la fois systémique et globale d'un territoire littoral, terre et mer, approche destinée à prendre en compte la complexité du milieu et à construire les outils de sa gouvernance, pour apporter des solutions aux antagonismes sectoriels. Cette procédure en est à son début, et est loin de couvrir l'ensemble des territoires côtiers. Elle est expérimentée sur une vingtaine de sites, en France métropolitaine, suite à un appel à projets de la DIACT en 2005. Ces opérations sont trop récentes pour en tirer des conclusions. Elles ont le mérite de réunir l'ensemble des acteurs concernés par la gestion d'un territoire pour en arbitrer et faciliter les usages. Cependant, la portée de tels documents ne peut qu'être amoindrie si les règles générales de ces usages (documents d'urbanisme) ne sont pas stabilisées et sont sujettes à de constantes remises en cause. À terme, l'application du "protocole pour la gestion intégrée des zones côtières de la mer Méditerranée" signé en 2009 par les Parties contractantes à la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (Convention de Barcelone adoptée le 16 février 1976) devrait permettre de généraliser cette approche.

III-2-3 Des outils de planification, nombreux, qui n'enrayent pas la consommation d'espace

Ces documents ont comme caractéristique commune de déterminer, entre autres, la "destination générale des sols". L'État dispose essentiellement de trois types d'outils : la loi littoral, les directives territoriales d'aménagement (DTA) et les Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM).

La loi littoral s'avère un rempart indispensable à la protection des secteurs côtiers ; cependant, l'importance du phénomène migratoire a provoqué le report de la pression et de l'artificialisation sur le rétro littoral où elles sont mal maîtrisées. Les DTA sont élaborées sous

¹⁸ À ne pas confondre avec les schémas départementaux prévus par des lois tels que : action sociale, carrières, accueil des gens du voyage,...

la responsabilité de l'État et approuvées par décret pris en Conseil d'État ; elles fixent les orientations fondamentales en matière d'aménagement sur un territoire déterminé, généralement départemental ou infra-départemental. Les autres documents, notamment les Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et les SCoT, doivent être compatibles avec les DTA. Seules quatre DTA concernent le littoral¹⁹ et ce, dans des secteurs industrialisés et à enjeu environnemental ou déjà très fortement urbanisés (Alpes-Maritimes), et présentant des intérêts nationaux ou internationaux qui justifient l'intervention de l'État. La particularité des dispositions des DTA, précisant les modalités d'application du chapitre VI concernant les dispositions particulières au littoral, est d'être applicables à toute personne publique et privée pour l'exécution de tous travaux (article L.146-1 du code de l'urbanisme).

Il faut noter aussi que, en 1995, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) avait ouvert la possibilité de concevoir des schémas interrégionaux du littoral afin de renforcer l'application de la loi littoral et de donner un cadre plus précis aux documents de planification de niveau inférieur, notamment SCoT et PLU. Aucun schéma interrégional de littoral n'a encore été engagé. Les Schémas régionaux d'aménagement du territoire, élaborés par la Région, s'avèrent de contenus fort hétérogènes et ne disposent généralement que de documents cartographiques indicatifs, trop imprécis pour guider les travaux d'élaboration des SCoT.

Les outils de planification sont nombreux et il n'est pas ici le lieu d'en faire la description exhaustive, mais il importe de poser un diagnostic clair sur l'efficacité de cet appareil de planification en rapport avec l'objectif de préservation d'une activité agricole littorale permettant de gérer les espaces non-urbanisés. De ce point de vue, l'ensemble des avis recueillis par la mission auprès des divers interlocuteurs rencontrés confirme ce que disait un rapport du Conseil économique et social de 2005, intitulé "La maîtrise foncière clé du développement rural". Le Conseil, après avoir évoqué les nombreux outils de maîtrise foncière, et notamment les SCoT et les PLU, concluait : *"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"*. Cette conclusion, qui concernait l'ensemble de l'espace agricole français, peut toujours, quatre ans après, être considérée comme valable pour l'espace littoral.

Il est nécessaire de s'interroger sur les raisons pour lesquelles il n'existe pas de véritable maîtrise de l'évolution du foncier agricole. Dans la planification, le seul document qui détermine avec précision la destination du sol est le PLU, ou la carte communale²⁰. Le SCoT qui est le document de cadrage de niveau supérieur est devenu, pour l'occupation du sol, un document d'orientation, dont les documents graphiques sont de moins en moins précis géographiquement, et de plus en plus des schémas de fonctionnement. Il devient donc très difficile d'y faire apparaître des contraintes précises pour les PLU quant à l'occupation du sol. De plus, il faut avoir conscience que les SCoT approuvés sont encore loin de couvrir l'ensemble du littoral²¹ (cf. carte des SCoT en annexe 3).

¹⁹ Il existe quatre DTA littorales approuvées : Alpes-Maritimes, estuaire de la Seine, estuaire de la Loire et Bouches-du-Rhône.

²⁰ Il n'existe pratiquement pas de commune littorale sans PLU ou carte communale.

²¹ Sur les 73 SCoT qui couvrent à peu près l'ensemble du littoral sauf une partie de la Vendée et des côtes de la Manche entre Dieppe et Boulogne, 25 seulement sont approuvés au 1^{er} janvier 2009.

On est donc ramené à ce constat que le PLU est le document-clé de la gestion de l'espace, or ce document se décide à l'échelon communal, qui est un échelon de proximité, où la capacité de penser une urbanisation à long terme est particulièrement délicate entre besoins avérés, enjeux fonciers et sollicitations locales qui conduisent souvent à la solution de facilité de l'expansion sur les terres agricoles. S'y ajoute la faible prise en compte des intérêts de l'agriculture (et non seulement fonciers) dans le débat sur les PLU dans des communes, où l'agriculture participe fortement à la gestion du territoire mais constitue une faible partie de la population. Ce constat peut aussi s'exprimer par l'absence de tout projet de zones d'agriculture protégée (ZAP), instituées en 1999, voire de périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), dont l'institution est plus récente (loi sur le développement des territoires ruraux – DTR – du 23 février 2005), montrant bien le poids déterminant des enjeux fonciers et la difficulté dans des secteurs perturbés par un afflux de population d'élaborer un projet de territoire.

Ainsi, l'examen des documents qui constituent le PLU, et notamment du document d'orientation qu'est le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) montre que le plus souvent, le projet de développement urbain est largement souligné, explicité, précisé, alors que le projet de développement rural est lui très peu développé. Alors que ce document devrait être un véritable document de projet territorial ainsi que la loi lui en avait fixé l'objectif, il est dans les faits encore victime de son origine et de sa dénomination et reste souvent un document dominé par la préoccupation urbaine. Cette observation vaut aussi pour les SCoT. Il conviendrait certainement de rééquilibrer le contenu des PADD au bénéfice d'un projet de développement agricole²².

La mission insiste sur ce constat fait avec les services déconcentrés, qu'il y a un véritable déficit de stratégie et de logique de projet pour l'agriculture. Donner sa chance à l'agriculture littorale passe nécessairement par la formulation collective d'un projet agricole, à une échelle appropriée, qui, en tout état de cause, doit être décliné dans le document d'aménagement communal qu'est le PLU, mais ne peut être réduit aux seules limites du territoire communal.

L'espace côtier est un enjeu majeur et reconnu du littoral, que ce soit du fait de la concurrence entre les diverses utilisations de cet espace (aquaculture, tourisme, nautisme, etc.), ou du fait de l'interaction écologique forte avec le milieu terrestre. La loi littoral a été, après la constitution du CELRL, un premier élément de réponse pour encadrer les concurrences, maintenir l'équilibre des territoires et maintenir l'accès public au littoral. Cette préoccupation s'est traduite ensuite par des documents plus "opérationnels" : DTA, SMVM, cette dernière procédure ayant été peu utilisée puisque la loi votée en 1983 n'a donné lieu jusqu'en 2005 qu'à deux schémas sur des secteurs géographiques très caractérisés : le bassin d'Arcachon et l'étang de Thau.

Après la modification de la législation qui a déconcentré la procédure et l'a décentralisée en ouvrant la possibilité d'élaborer un chapitre spécialisé valant SMVM dans les SCoT, le golfe du Morbihan s'est récemment doté d'un document de ce type et une procédure est en cours sur le Trégor-Gouélo. Il faut signaler aussi l'importance pour leur réussite du suivi de tels projets ; le comité de suivi dans le Morbihan se réunit, à l'instigation du préfet, 3 ou 4 fois par an en groupes thématiques qui constituent un lieu d'échanges constants entre les acteurs concernés. Mais par construction, le SMVM est "marin" dans la mesure où il limite sa portée

²² Pour ce faire l'État pourrait mobiliser, conjointement, les centres d'études techniques du ministère chargé de l'agriculture et du ministère chargé de l'urbanisme que sont le CEMAGREF et le CERTU, afin d'apporter un appui méthodologique aux collectivités locales.

à l'extrême frange terrestre bordant immédiatement le trait de côte, à cet égard la portée du SMVM est plus strictement aquacole qu'agricole. De ce point de vue la possibilité de leur intégration dans les SCoT littoraux ouverte dans la loi DTR devrait permettre une meilleure gestion de l'espace littoral et des interactions entre terre et mer. Mais là aussi la condition d'une meilleure gestion est que le PADD du SCoT comporte un véritable projet sur l'espace maritime.

Préserver, maintenir, pérenniser l'agriculture en zone littorale ou rétro-littorale repose sur l'emboîtement le plus judicieux de mesures réglementaires et d'un projet territorial. Les expériences de SMVM et de GIZC montrent que la réussite d'un projet territorial repose sur la définition d'un périmètre à forte homogénéité socio-économique qui traverse les limites communales et reste généralement infra-départemental tout en ne recouvrant pas systématiquement les périmètres des SCoT, ce qui pose la question de la mise en adéquation de ceux-ci. Mais d'autre part, c'est bien la crédibilité des documents de planification qui peut en garantir la pérennité, ce qui suppose que s'instaure entre ces deux procédures une véritable dialectique mais aussi que soient instituées les conditions de la sincérité des engagements. C'est dans cette seule perspective que certaines rigidités d'interprétation de la loi littoral pourront être levées.

III-2-4 Des outils d'intervention foncière non centrés sur le projet agricole, à l'impact limité

Les outils d'intervention foncière sur le littoral sont nombreux, mais pour la plupart, n'ont pas pour objet la protection des terres agricoles. S'ils interviennent sur le foncier exploité, c'est pour répondre à d'autres objectifs et avec les contraintes propres à ces fins : il en est ainsi du Conservatoire du littoral et des départements au titre des espaces naturels sensibles voire de manière plus nuancée en application du volet foncier des PAEN. La remarque faite par la Commission de l'Assemblée des Départements de France (ADF) "Environnement développement durable et agriculture" du 16 décembre 2008 formulée à propos des PAEN peut être étendue à l'ensemble de ces outils : *"ils sont intéressants à mobiliser pour répondre à des enjeux circonscrits mais ne répondent pas et ne peuvent répondre aux enjeux globaux de protection du foncier et d'aménagement"*.

Deux outils plus généralistes paraissent mieux appropriés : les EPF et les SAFER. S'agissant des premiers, leur priorité est d'abord l'intervention sur les projets urbains dont l'urgence relègue au second plan leur concours à des projets agricoles, d'autant plus que leur intervention repose sur le projet d'un opérateur qui assure le relais de leur intervention, et nous avons vu précédemment, l'absence quasi générale de tels projets en dehors des politiques de protection environnementale menée par l'État et les départements. L'action des SAFER, qui constituent un outil spécifique à l'agriculture, est, elle, entravée par la répercussion des prix urbains sur les prix agricoles (en particulier sur le bâti) et leurs impératifs financiers qui leur interdisent un stockage long du foncier qui en faciliterait la restructuration pour l'adapter à de nouveaux modèles d'exploitations (et donc un financement approprié).

Il est probable qu'un rapprochement contractuel de ces deux outils, SAFER et EPF (surtout s'ils sont régionaux) quand ils existent, constituerait un facteur favorable à la mise en œuvre d'une politique foncière qui nécessite l'existence d'un projet de territoire. Si nous prenons comme référence la signature de conventions d'intervention foncière entre les communes et les SAFER qui permettent aux premières une information sur les transactions foncières sur leur territoire et une éventuelle intervention en prévention de dérives (cabanisation), force est de constater une importante disparité entre les régions (même si l'interprétation doit en être

prudente) sans relation avec l'acuité des problèmes pour les deux façades les plus exposées : Atlantique et Méditerranée. La côte sud-Bretagne comme celle du Languedoc-Roussillon sont fort peu couvertes (cf. carte des conventions d'intervention foncière en annexe 4).

Une politique foncière doit non seulement venir à l'appui d'un projet de territoire, ce qui de surcroît peut la rendre compatible avec les règles de concurrence européenne, mais elle doit encore être fondée sur la durée pour devenir efficiente ; si elle constitue un outil indispensable, elle n'est pas la réponse totale et immédiate à l'objectif de protection de terres agricoles. L'exemple en est donné par le CELRL dont les prix d'acquisitions n'ont pas suivi l'évolution générale (et leur envolée) du foncier littoral à partir de 2003 soit presque 30 ans après sa création. Cet exemple démontre la nécessité d'engager une politique foncière en appui d'un projet collectif de long terme qui la rende crédible et effective pour endiguer les tentatives de son contournement, inévitables au regard des enjeux.

IV – La problématique de la protection des terres agricoles

Le constat établi au chapitre précédent permet quelques conclusions qui serviront de guide pour l'élaboration des propositions de la mission.

IV-1 Le paradoxe agricole

En premier lieu, les enjeux fonciers et l'inflation sur les prix qui s'ensuit conduisent non seulement à l'artificialisation accélérée des terres agricoles mais aussi à la précarisation des locations et dans les situations les plus tendues, à la multiplication de friches spéculatives en l'attente d'un reclassement en terrain constructible lors de la prochaine modification des documents d'urbanisme.

Ces phénomènes, associés parfois à une agriculture en crise (viticulture du Languedoc-Roussillon), à la possibilité de tirer du sol des ressources non agricoles, actuellement l'énergie éolienne ou photovoltaïque, ou à un modèle mal adapté à la proximité résidentielle (agriculture intensive bretonne), voire, plus généralement, à l'absence d'un projet agricole collectif explicite sur la frange littorale, expliquent la faiblesse du taux de renouvellement des exploitations et la quasi impossibilité pour les candidats hors cadre familial d'accéder au foncier. Ces derniers pourraient pourtant apporter un concours fécond à la redéfinition du projet agricole littoral (circuits courts, agriculture biologique...).

Le faible taux constaté de renouvellement des agriculteurs dans les communes littorales ne résulte pas d'une quelconque fatalité due à un manque de candidats²³, lesquels ne manquent pas, mais est largement la résultante de la spéculation foncière, exacerbée par de nombreuses situations locales d'un urbanisme non maîtrisé, de l'imprécision du statut de la zone agricole, ces deux facteurs croisés avec l'obligation économique d'accroître les surfaces par exploitation. Le processus ainsi mis en œuvre forme un cercle vicieux où friches spéculatives et étalement urbain s'auto-alimentent.

IV-2 Le marché foncier et les protections environnementales prédominent

Si le dispositif rigoureux de la loi littoral et l'intervention du CELRL ont permis la protection de la bande côtière des 100 mètres et d'espaces littoraux remarquables, les politiques d'urbanisme, dont l'expression au niveau communal à travers le PLU est déterminante pour leur mise en œuvre et est souvent le seul niveau véritablement décisionnel, n'ont pu maîtriser que difficilement la pression au niveau des communes littorales, et sont pratiquement sans effet sur le report de la pression sur le "retro littoral", (cantons littoraux), voire plus en profondeur encore.

Le niveau des prix fonciers et immobiliers sur le littoral, engendrés par le seul marché, conduit nécessairement à une réponse inadéquate au problème du logement des populations à faible et moyen revenu, résidentes ou nouvelles populations touristiques à accueillir. Cette situation conduit de fait à l'éloignement des populations de leur lieu de travail, mais également au "détournement" de la réglementation (différemment selon les régions), qui se traduit notamment par la prolifération de la cabanisation sur les terres agricoles, renforcée

²³ Les installations aidées des communes du littoral ne représentent que 3,5 % du total des installations aidées (200 installations par an entre 1999 et 2004) et le renouvellement des générations agricoles n'est pas assuré (source CNASEA).

maintenant par la production industrielle des résidences mobiles de loisirs (RML), les "mobil-homes", que le contrôle de légalité et les procédures judiciaires n'ont pas enrayée, principalement du fait du faible nombre de recours introduits et faute, sauf exception, d'une volonté politique suffisamment forte, et poursuivie dans la durée, des pouvoirs locaux et de l'État²⁴.

Souvent, la protection des terres agricoles n'est garantie que par des mesures environnementales ou de maîtrise des risques (inondation, incendie...), assorties d'obligations de pratiques restrictives qui en limitent leur emploi à leur seule fin. Ceci d'autant plus que la jurisprudence de la Cour de justice européenne (arrêt CJCE 127/02 "Mer des Wadden" pour les zones Natura 2000), appliquant le principe de précaution ou sanctionnant l'interprétation "fluctuante" des textes réglementaires par les services instructeurs, peut parfois constituer une réelle entrave à l'exploitation concurrentielle des terres agricoles ou aux projets de diversification de l'exploitation, même si ces arrêts peuvent être justifiés par un risque, à terme, de détournement de l'usage.

Autant de réflexions qui posent le problème de l'échelle territoriale, et donc du niveau institutionnel de la prise en compte de l'enjeu agricole. L'élaboration d'une véritable problématique du rôle dévolu à l'agriculture dans la gestion de l'espace n'est pas compatible avec la dimension communale (PLU) ou même intercommunale (SCoT). Elle relève de choix d'aménagement du territoire plus larges, incluant les perspectives à long terme de forte croissance de population littorale telle que la prévoient les études prospectives de la DIACT et les besoins agricoles nationaux et mondiaux.

Cette forte croissance nécessitera, si l'on veut éviter un étalement urbain généralisé sur le littoral, de faire des choix de localisation d'opérations d'aménagement importantes pour répondre à la demande que susciteront ces populations. De tels choix ne peuvent se faire qu'au niveau régional, dans le cadre d'un SRADT aménagé, et devront être ensuite déclinés dans les documents de niveau géographique inférieur, SCoT et PLU.

IV-3 Faut-il plus de réglementation ou de concertation ?

S'agit-il pour autant de renforcer encore l'appareil réglementaire de planification ?

Quelques exemples (commune de Ramatuelle, SCoT de Montpellier, SMVM du golfe du Morbihan, GIZC de l'estuaire de la Somme, pays d'Aubagne,...) montrent que les outils pour agir sur ce sujet, notamment le dispositif réglementaire et de concertation, sont, à quelques ajustements près, déjà importants, voire surabondants car non utilisés²⁵, et permettent d'assurer un aménagement territorial équilibré, lorsque existe une volonté politique forte dont l'action peut s'inscrire dans la durée.

Mais ces exemples sont trop peu nombreux et couvrent des territoires trop limités pour avoir des effets significatifs ; ils exigent, pour engendrer un véritable aménagement durable du territoire, une généralisation de la volonté politique locale. Le problème n'est pas tant de donner plus de moyens à ceux qui ont le souhait et la volonté d'agir, que de contraindre l'ensemble des acteurs à une action minimale dans ce domaine.

²⁴ À quelques exceptions notables près, ainsi que la mission a pu le constater dans la commune de Pénestin, dans le département du Morbihan, grâce à l'action résolue de son maire.

²⁵ Exemple des PAEN et des ZAP.

La mission a pu constater le consensus de tous les partenaires sur le diagnostic mais également la difficulté de déboucher sur des propositions concrètes, laissant ainsi le devenir de ces espaces au hasard des situations locales, ce qui signifie souvent une politique "molle", quand ce n'est pas une absence de politique, qui conduit finalement à remettre l'avenir de ces espaces littoraux entre les mains du seul marché de la spéculation foncière.

C'est donc tout à la fois des mesures conservatoires de protection et les conditions de la négociation concrète d'un projet partagé qu'il s'avère nécessaire de mettre en œuvre, sur un territoire plus vaste que celui des seules communes littorales.

IV-4 Urbanisme et protection des terres agricoles sont indissociables

L'examen des problèmes du littoral conduit très naturellement à éclairer, dans une approche cohérente avec celle du Grenelle de l'environnement, le sens à donner à l'article L. 110 du code de l'urbanisme qui stipule que "le territoire français est le patrimoine commun de la nation" et qu'à ce titre les collectivités doivent gérer le sol de façon économe. Il s'avère aujourd'hui que dans les secteurs les plus tendus, ce sont de véritables phénomènes d'exclusion qui sont en œuvre (logement, installation d'agriculteurs,...).

Il résulte de bien des observations faites par la mission que cette gestion économe des terres agricoles littorales ne pourra être assurée et garantie durablement que si une politique de maîtrise de l'urbanisation est conduite, qui offre une attention particulière aux demandes de bâtiments résidentiels, pour l'habitat permanent comme pour l'habitat en résidences secondaires ainsi que pour l'habitat de tourisme et de loisirs, attention particulière qui seule permettra d'éviter l'étalement urbain, la cabanisation et le durcissement²⁶ des campings. Seule une politique publique foncière et la réalisation d'une puissante action d'urbanisme opérationnel sont susceptibles d'offrir des réponses à l'ensemble des besoins en logements.

En effet, au delà du problème du logement, c'est bien de la répartition de l'urbanisation (et l'artificialisation correspondante), de la prise de mesures de protection environnementale et de leur équilibre dont dépend le maintien des activités agricoles sur l'espace convoité du littoral. Il s'agit d'enjeux dont l'arbitrage relève au moins de l'échelle régionale (voire de celle de la façade maritime), et qui devraient faire l'objet d'un volet spécifique et obligatoire dans les SRADT et les documents de planification urbaine des zones littorales des Régions littorales.

Cet effort de clarification doit aussi porter sur le rôle que la collectivité entend voir jouer par les zones agricoles en milieu urbanisé, et au premier chef son rôle productif, avec ses conséquences sur l'usage des sols et des biens bâtis (objets principaux des spéculations). Cette réorientation ne peut que s'avérer fructueuse pour nouer un nouveau contrat local entre "l'urbain et l'agricole", afin de permettre à l'activité agricole de contribuer pleinement à l'apport des services et aménités attendus d'elle par la population.

Quant aux services de l'État, ils se trouvent dans la majorité confrontés au rôle difficile de censeurs, en particulier dans les départements méditerranéens, faute d'une approche globale et prospective qui les mettrait en situation de se prononcer en amont des projets ou des souhaits des collectivités locales.

²⁶ Terme employé par les professionnels pour décrire l'évolution des campings constitués de RML, les "mobil-homes" sus-évoqués.

Ceci place au premier plan la nécessité d'une vision globale de l'occupation équilibrée du littoral, de la part des services de l'État comme des collectivités locales, la Région apparaissant à la mission comme le niveau le plus approprié pour élaborer la nécessaire concertation avec les collectivités locales concernées, et définir le projet territorial d'arbitrage entre l'urbain et le rural.

V – Les propositions de la mission

La mission considère, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, que l'appareil législatif et réglementaire constitué est suffisant pour assurer la protection des terres agricoles sur le littoral et que ce sont surtout les outils opérationnels qui s'avèrent insuffisants.

C'est plutôt à un travail de synthèse des différents documents d'orientation sans portée normative (SRADT, DGEAF, schémas de service...) qu'il devrait être procédé, pour aboutir à un Schéma régional d'aménagement du littoral qui propose les conditions d'un réel équilibre des activités sur le littoral et en organise la répartition (cartographiée). Ce schéma devrait couvrir la zone d'influence littorale (bande des 10 km en moyenne), étendue aux cantons littoraux, voire au delà, en tant que de besoin, aux communes soumises par contrecoup à de fortes pressions foncières.

Une telle zone d'influence, dont la mission a démontré la pertinence, est également préconisée par la commission du littoral du CNADT²⁷, dont le 1^{er} des 3 objectifs fondamentaux qu'elle propose est ainsi rédigé : *"Élargir la définition du territoire littoral à celui des interdépendances fonctionnelles de la zone côtière vers la terre et vers la mer"*. La commission va même jusqu'à proposer le terme de "pays maritime" pour qualifier une telle unité fonctionnelle d'espace.

Ce schéma serait réalisé sous maîtrise d'ouvrage du Conseil régional, en association avec l'État et approuvé par décret après enquête publique. Une articulation par façade maritime est souhaitable. Les dispositions des SCoT devront être compatibles avec les orientations de ce schéma. Le respect de ce principe reviendrait à une Autorité régionale d'aménagement durable créée spécifiquement (cf. § V-1-4), ce qui, en corollaire, ne rendrait pas obligatoire l'opposabilité des prescriptions du schéma. Il vaudrait comme document-cadre des SMVM élaborés dans les SCoT (art. 235 loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux). En cas de différend entre l'État et la Région au cours de l'élaboration du schéma, l'autorité régionale pourrait être saisie pour avis par l'une ou l'autre des parties.

L'intervention des collectivités régionales et des intercommunalités (et/ou des communes) serait privilégiée pour la protection des terres agricoles, malgré les difficultés qui pourraient découler de la superposition des compétences ainsi dévolues avec celles des départements (espaces naturels sensibles). La mission considère qu'en la matière, c'est le critère de l'activité économique qui doit être privilégié dans la répartition des compétences, ce qui, dans ce cas, plaide en faveur de la Région.

Le recours à des outils simples d'intervention sur le foncier agricole, assorti d'une ressource affectée, paraît préférable à des procédures de protection plus lourdes que sont les ZAP et les PAEN, qui présentent de surcroît le défaut de différencier les niveaux de protection dans une même zone agricole.

Cependant, l'intervention correspondante n'a pas pour objectif de créer systématiquement un domaine foncier agricole public, mais plutôt apporter des garanties sur le maintien de l'usage agricole, concourant ainsi à la préservation de l'outil économique.

²⁷ Commission du littoral du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT), présidée par Jean-Paul Alduy, sénateur, alors maire de Perpignan – Rapport de juillet 2003.

Le maintien d'une propriété publique devrait être réservé aux situations extrêmes de conflits d'usage. C'est dans ce sens que la mission propose que ces acquisitions soient rétrocédées à des exploitants sous servitude, leur laissant la libre jouissance agricole du bien. Ce principe n'est pas exclusif de servitudes environnementales, mais il distingue bien une démarche visant à la protection des terres agricoles stricto sensu de celle utilisant des prescriptions environnementales, éventuellement imposées à l'activité.

La protection des terres agricoles ne doit pas être opposée au principe d'accueil des nouvelles populations. Les arbitrages entre ces deux objectifs ne peut résulter que de la volonté d'un aménagement équilibré et en profondeur du territoire littoral et de principes de gestion économe du sol. La transcription de ces objectifs dans les documents d'urbanisme et d'aménagement doit être l'objet non seulement d'un débat démocratique mais aussi d'une réelle exigence. C'est notamment pourquoi la mission propose la création d'une "Autorité régionale d'aménagement durable" pour veiller à cette exigence et à la consultation des parties concernées. Ces premiers éléments servent de fondement au dispositif général préconisé par la mission (cf. V-1 ci-après).

Par ailleurs, l'expérience a montré que la longueur des délais d'établissement des documents d'urbanisme, leur fréquente possibilité de révision, favorisaient souvent une politique du fait accompli. La mission propose sur un littoral particulièrement convoité et soumis aux fortes pressions foncières induites par l'accueil prévisible d'une large part des 3 millions de nouveaux habitants prévus dans les départements littoraux dans les deux prochaines décennies, de mettre en place immédiatement une procédure de contrôle de la consommation des terres.

Ce constat fonde le contenu du dispositif d'urgence proposé par la mission (cf. V-2 ci-après), lequel serait levé dès la transcription de mesures d'économie des sols dans les documents d'aménagement et d'urbanisme.

Par ailleurs, l'ensemble des propositions ci-dessus évoquées ont comme fondement commun les deux qui suivent :

Proposition 1 : Donner au littoral une définition élargie comprenant a minima les cantons littoraux et étendue, en tant que de besoin, aux communes soumises par contrecoup à de très fortes pressions foncières

Proposition 2 : Élaborer conjointement entre la Région et l'État un Schéma régional d'aménagement du littoral (SRAL)

Établir le principe de compatibilité des dispositions des SCoT et des PLU avec celles de ce Schéma

V-1 Le dispositif général

V-1-1 Bâtiment agricole et changement d'usage

La définition du "bâtiment agricole" n'apparaît ni dans le code rural, ni dans le code de l'urbanisme, ni dans le code de l'environnement, même si le code de l'urbanisme y fait parfois référence. L'étendue de cette notion doit être précisée, par référence au champ d'activité agricole défini fiscalement, pour lever le risque d'interprétations restrictives et contenir les usages dévoyés.

Cette définition permettrait ainsi la mise en œuvre efficace de l'amendement du sénateur Le Pensec codifié à l'article L.146-4-1^{er} deuxième alinéa du code de l'urbanisme concernant la loi littoral : "... Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec les zones habitées peuvent être autorisées en dehors des espaces proches du rivage...".

Mais au delà d'une clarification de l'application de textes existants, cette définition pourrait constituer un support utile pour lever les restrictions faites à la délivrance de permis de construire en zone agricole. Elle devrait permettre un aménagement à l'application de la loi littoral concernant les mises aux normes des bâtiments et il conviendrait de modifier en conséquence l'alinéa 2 de l'article L.146-4-1 du code de l'urbanisme tout en gardant la capacité d'appréciation sur l'insertion des constructions dans le site. Elle devrait pour ce faire préciser les constructions, aménagements et installations acceptés, notamment au titre de la diversification ou de l'utilisation de sources d'énergie nouvelles (photovoltaïque, éolienne...).

Sur ce dernier point, la mission préconise de limiter cette extension à la seule production pour les besoins de l'exploitation. La production d'énergie exportable (hors de l'exploitation) doit relever d'autres procédures d'instruction.

Cette définition du bâtiment agricole engloberait également celle de la maison d'habitation du centre d'exploitation, qui pourrait dès lors être partie constitutive du fonds d'exploitation et devenir amortissable. En contrepartie, celle-ci devrait être libérée à la cessation d'activité et son usage réservé exclusivement à un actif agricole professionnel.

Proposition 3 : Définir dans le code de l'urbanisme et dans le code rural la notion de bâtiment agricole, ainsi que de ses dépendances et accessoires

À partir de cette définition, un dispositif de servitude publique de type "non modificandi" serait instauré lors de la délivrance du permis de construire, publié au fichier hypothécaire, qui limiterait strictement l'usage à l'objet du permis sous peine d'astreinte et/ou de l'obligation de remise en état initial des lieux aux frais du pétitionnaire.

Proposition 4 : Instaurer une servitude publique d'usage sur les bâtiments agricoles lors de la délivrance d'un permis de construire et en réexaminer les modalités d'octroi en conséquence

Introduire dans la législation les modalités d'amortissement de l'habitat professionnel

En cas d'impossibilité de revente, un droit de délaissement au bénéfice de la collectivité serait instauré. Par contre, ce droit ne doit pas favoriser le démembrement de l'exploitation et la collectivité devrait pouvoir l'exercer sur l'ensemble de celle-ci (et notamment le fonds d'exploitation). Cette mesure conforterait par ailleurs la prise de garantie hypothécaire par les créanciers.

La mission recommande, malgré des difficultés évidentes de droit, d'examiner les modalités juridiques qui permettraient d'étendre cette servitude à l'ensemble des bâtiments existants dans les zones agricoles, assortie de la contrepartie de la possibilité d'amortissement.

Proposition 4 bis : Étudier la possibilité juridique d'une extension de la servitude d'usage à l'ensemble des bâtiments agricoles situé en zones agricoles et naturelles

Une disposition équivalente pourrait être étudiée pour l'habitat diffus dont la destination a déjà changé en limitant la revente à des fins agricoles, associée à une prise en compte des moins-values réelles constatées lors de sa revente, et après réfaction d'un amortissement par année de détention par une mesure de déduction fiscale. Ce recours à l'indemnisation devrait être faiblement utilisé, les propriétaires préférant conserver le privilège d'un habitat en zone protégée. La servitude pourrait être établie en contrepartie de la délivrance d'un permis de construire sollicité pour la seule amélioration de l'habitat existant.

Proposition 4 ter : Étudier la possibilité d'extension de la servitude d'usage à l'ensemble de l'habitat diffus des zones agricoles et naturelles

En alternative à ces derniers dispositifs, un droit de préemption sur l'habitat diffus non agricole serait institué au bénéfice de la collectivité. Ce droit constitue une modalité plus souple et plus adaptable aux contextes locaux qu'une disposition générale de servitude. De surcroît, cet habitat serait frappé d'une taxe additionnelle au foncier bâti au motif des surcoûts supportés par les services publics au bénéfice d'un fonds d'intervention foncière (cf. ci-après : reconfiguration de la taxe départementale des espaces naturels et sensibles, TDENS).

Proposition 5 : Créer un droit de préemption au bénéfice des collectivités sur l'habitat diffus des zones agricoles et naturelles

La seule dérogation à ce dispositif de reconquête du territoire agricole concernerait les bâtiments à caractère patrimonial, lesquels pourraient faire l'objet de concession à durée limitée, et après appel d'offres, pour en assurer la restauration ou en conserver l'état (cf. article R.123-12 du code de l'urbanisme).

Une mesure transitoire serait instituée au bénéfice des agriculteurs de plus de 45 ou 50 ans à la promulgation de la disposition, leur permettant de disposer de leur habitation pour leur retraite.

Les interventions de la collectivité au titre du délaissement, du droit de préemption et des travaux consécutifs de démolition éventuelle et de remise en état des sites pourraient relever du financement par une taxe sur les espaces naturels sensibles, reconfigurée pour la protection de l'ensemble des zones naturelles et agricoles. La cession de bâtiments à un agriculteur serait assortie de la servitude d'usage.

Proposition 6 : Étendre l'utilisation de la TDENS à la protection des terres et bâtiments agricoles

Reconfigurer son usage au bénéfice partiel d'un fonds régional constitué dans cette perspective

La mise en œuvre de ces servitudes doit s'accompagner d'un plan de développement du logement social ambitieux, qui intègre en particulier les besoins des actifs agricoles (jeunes installés, salariés, retraités...), projet qui s'inscrit dans le pacte souhaité entre ville et agriculture.

Sans que ce point relève de l'objet de la présente mission, l'extension du principe de servitude d'usage à la délivrance de permis de construire pourrait être utilement envisagée pour d'autres

équipements (hôtels par exemple), situés dans des secteurs protégés et exposés au même risque d'interprétations restrictives et de détournement d'usage.

Le recours à la TDENS pour concourir à la protection des terres agricoles peut paraître contestable. La mission admet que cette extension est susceptible de grever sensiblement le budget initialement affecté à la protection et à l'ouverture au public des espaces naturels sensibles, mais elle convient tout autant que cette intervention participera à la protection et souvent à la restauration du cadre de vie sur l'ensemble du littoral, cadre de vie qui englobe non seulement les qualités environnementales et paysagères des territoires concernés, mais encore leur potentiel alimentaire et nourricier.

Le contexte économique actuel empêche d'envisager dans l'immédiat une autre solution. Toutefois la mission recommande que soit étudiée, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, la possibilité de créer une taxe additionnelle à l'impôt sur le foncier bâti et non bâti, assise sur des bases révisées, pour financer ce fonds régional. La protection des espaces agricoles contribuera à la valorisation des patrimoines immobiliers qui ainsi, en retour, participeront à son financement. Une telle taxe favoriserait la libération du foncier non bâti urbain. Appliquée aux terres agricoles, elle pourrait être déductible des revenus professionnels et des loyers perçus par les bailleurs imposant ainsi essentiellement les terres incultes et les locations précaires. Ces dispositions devraient conduire à une clarification de l'application de l'article R.123-7 du code de l'urbanisme, et notamment son 2^{ème} alinéa.

Proposition 6 bis : Étudier, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, la possibilité d'ajouter à l'impôt sur le foncier bâti et non bâti une taxe affectée au financement du fonds régional de protection des terres et bâtiments agricoles

Ces dispositions devraient conduire à une clarification de l'application, voire à l'amendement, de l'article R.123-7 du code de l'urbanisme, et notamment son 2^{ème} alinéa.

En conséquence du dispositif de servitude mis en œuvre, les conditions restrictives de l'article L.146-4-1 du code de l'urbanisme pourraient être amendées afin de permettre la mise aux normes environnementales des installations existantes dans la bande des 100 m ou dans les espaces remarquables, et lever ainsi les contradictions constatées par la mission entre les dispositions, sur ce point, des deux codes respectifs de l'urbanisme et de l'environnement.

Proposition 7 : Modifier l'article L.146-4-1 du code de l'urbanisme en supprimant son 3^{ème} paragraphe et en ajoutant in fine la phrase suivante "*Les dispositions du présent chapitre ne font pas obstacle à la réalisation des travaux de mise aux normes environnementales des installations agricoles existantes*"

V-1-2 La maîtrise de la spéculation sur le foncier

Le problème essentiel réside dans la maîtrise des anticipations spéculatives, mécanisme identique à celui observé sur le bâti et qui se manifeste essentiellement à proximité des zones urbanisées. Cette maîtrise nécessite en premier lieu celle des extensions urbaines.

1°) Une première option consisterait, dans les zones de forte pression foncière, à n'autoriser toute extension des zones urbaines sur les zones naturelles ou agricoles que sous maîtrise foncière publique. La position de monopsonne foncier des collectivités devrait conduire à rapprocher les coûts d'acquisition des références agricoles (autour de 1.5 fois, pour prendre en

compte les frais de réemploi), malgré un phénomène initial de rétention à prévoir. La collectivité demeurerait propriétaire des terrains et pourrait concéder l'aménagement et/ou recourir aux baux à construction.

Le financement pourrait être assuré par le produit de la taxe perçu par les établissements publics fonciers. Les produits de location devraient alimenter le fonds de financement des acquisitions au terme de quelques années. Ce système, inspiré du modèle néerlandais, aurait de surcroît le mérite d'abaisser sensiblement le coût du logement, qui serait diminué de l'impact du prix du foncier, et permettrait ainsi de dégager des marges pour la réalisation de programmes d'habitat accessible de haute qualité environnementale et économe d'espace. Il se prêterait en outre à la mise en pratique d'une ambition architecturale de haut niveau, qui répondrait à la fois au souhait des habitants et aux exigences de densification.

Cette option présente le bénéfice de la simplicité dès lors qu'une procédure de contrôle des extensions urbaines est mise en œuvre, sur laquelle la mission revient plus loin. De surcroît le retournement conjoncturel du marché pourrait être mis à profit pour établir des références de prix. Elle présente toutefois le risque initial d'une rétention du foncier par ses détenteurs dans l'espoir d'une révision du dispositif.

Proposition 8 : N'autoriser les extensions urbaines sur les zones agricoles et naturelles dans le périmètre du Schéma régional d'aménagement du littoral que sous maîtrise foncière de la collectivité

2°) La deuxième option découle du modèle allemand. À l'occasion de toute nouvelle extension, la collectivité prélèverait gratuitement 30 % de la superficie du terrain pour les équipements collectifs, remembrerait le terrain pour procéder à son équipement et percevrait dès la réalisation des infrastructures 80 % de leur coût auprès des propriétaires. Le solde de 20 % ne serait perçu que sur les propriétés sur lesquelles aucune construction n'est engagée dans les cinq ans suivant la viabilisation.

Cette option devrait permettre une meilleure maîtrise des coûts du logement ; son impact sur les anticipations spéculatives sur les terres agricoles sera nettement moindre.

**Proposition 8 bis : N'autoriser les opérations d'aménagement des extensions urbaines que sous maîtrise d'ouvrage publique
En configurer les moyens juridiques et financiers**

Dans les deux hypothèses, il s'agit bien de systématiser le recours à un urbanisme opérationnel, maîtrisé par la collectivité et gage d'une gestion économe des sols, mais aussi de la capacité à accueillir les nouveaux habitants et activités.

Cette évolution nécessitera de renforcer les compétences en urbanisme des collectivités en généralisant la création d'agences d'urbanisme à une échelle suffisante pour être efficace (celle des SCoT ?), et en développant les formations d'urbanistes (en y incluant des modules agriculture et développement durable).

Proposition 9 : Développer les compétences urbanistiques des collectivités et les formations spécifiques correspondantes

L'effet attendu dans le domaine agricole sera progressif. Une telle orientation devra être accompagnée parallèlement par une politique foncière propre aux terres agricoles en renforcement de ces dispositions et devra lutter préventivement contre les phénomènes de friches et de cabanisation.

Cette politique foncière doit s'appuyer sur des outils simples d'intervention et la constitution d'une ressource spécifique.

Les outils d'intervention des collectivités privilégieront les zones de préemption à l'exemple des périmètres régionaux d'intervention foncier d'Île-de-France, arrêtés en concertation entre la commune et la région, et la création de zones d'aménagement agricole différé en extension du dispositif des zones d'aménagement différé (ZAD) existant.

Proposition 10 : Instituer un droit de préemption au bénéfice de la collectivité (Région et/ou intercommunalité) dans le cadre de périmètres d'intervention ou de zones d'aménagement agricole sur le modèle des ZAD

Les collectivités, ou les établissements publics, n'auraient pas vocation à conserver la propriété des biens ainsi acquis ; elles procéderaient généralement à leur cession aux agriculteurs, accompagnée d'un mécanisme de servitude limitant l'usage du bien à la seule pratique agricole, voire l'y obligeant (à l'exemple des fonds de commerce). Il s'agit en l'occurrence d'une servitude de droit privé et non publique.

Ce mécanisme de servitude pourrait résulter de la seule cession de l'usufruit du bien, mais qui nécessiterait en l'occurrence un aménagement juridique pour en supprimer en particulier le caractère viager. Ce pourrait être plus simplement une servitude conventionnelle non aedificandi d'usage limité au bénéfice de la collectivité ou d'un établissement public (sans existence de fonds dominant, ce qui constitue une novation dans notre droit) ou encore à d'autres formes de démembrement de la propriété (servitude non modificandi, droit de superficie²⁸ et divisions en volume...), voire l'introduction du droit fiduciaire²⁹ (article 2011 et suivants du code civil). Une expertise juridique approfondie permettra d'arbitrer entre ces options et de préciser les modalités du choix opéré. L'hypothèse de solutions alternatives n'est pas à exclure, et ainsi une servitude non modificandi³⁰ préférée pour les zones humides, ou encore une pleine propriété sous servitude publique pour les parcelles supportant les bâtiments d'exploitation.

Proposition 11 : Assurer les rétrocessions des biens acquis par les collectivités sous servitudes d'usage conventionnelles
Modifier en conséquence la législation sur les dites servitudes

La valeur du bien rétrocédé serait affectée par la servitude ainsi créée au bénéfice d'une collectivité ou d'un établissement public tel le CELRL. L'écart de coût supporté par la collectivité, comme les aménagements éventuels auxquels il serait procédé avant rétrocession, seraient financés par la taxe sur les espaces naturels sensibles reconfigurée en conséquence (ou par le CELRL), et éventuellement par un fonds de compensation qui pourrait être

²⁸ Le droit de superficie est un droit détaché qui permet au propriétaire du sol de donner ou vendre à une personne un droit réel sur tout ou partie de ce qui s'élève au-dessus ou se trouve en-dessous du sol.

²⁹ La fiducie désigne un transfert de propriété soumis à des conditions d'usage et de durée.

³⁰ "Les contrats naturels" – J.M. Gilardeau, in "Semaine juridique (jcp)" n°18-19 – 1994 – p. 289 et sq.

constitué à l'occasion des extensions urbaines si l'intervention foncière systématique des collectivités n'était pas retenue (cf. proposition 6).

L'opérateur privilégié d'intervention, pour les raisons déjà exposées, devrait être la Région soit par l'intermédiaire d'un EPF s'il est constitué, ou par convention avec une SAFER. Une telle solution, outre l'extension du domaine d'application de la taxe des espaces naturels sensibles, conduirait à son partage entre la Région et les départements, ou à l'éventualité d'une taxe additionnelle propre à la Région. L'existence d'un EPF régional réunissant la majorité des acteurs devrait faciliter les arbitrages.

L'installation de nouveaux producteurs en ceinture des zones urbaines devrait être facilitée par ces formes d'intervention, et l'abaissement du coût des rétrocessions contribuerait à la fois au renouvellement et au développement de nouveaux modèles d'exploitations (agriculture biologique, circuits courts, AMAP...), mais aussi des jardins familiaux, et participerait ainsi à nouer le nouveau pacte agriculture-urbanisme attendu, gage de pérennité pour la protection.

V-1-3 Les servitudes environnementales

La servitude exposée précédemment est une servitude destinée à pérenniser l'usage agricole des sols. Elle suppose que les normes environnementales s'appliquent dans le contexte général de la réglementation. Elle n'est pour autant pas exclusive dans des situations particulières (zones humides, trames verte et bleue, intervention du CELRL,...) d'obligations environnementales renforcées.

Celles-ci pourraient prendre la forme de servitudes de droit privé complémentaires affectant la cession des biens. Naturellement, le coût de rétrocession en serait directement affecté, constituant de fait une indemnisation de la servitude. Ce principe d'indemnisation pourrait être étendu au seul achat de la servitude à un propriétaire. Ce type d'instrument existe aux Etats Unis ou bien encore en Grande-Bretagne, où 15 % des espaces du National Trust sont maîtrisés ainsi. La mise en œuvre de ces servitudes a déjà fait l'objet d'analyses juridiques sur les conditions de leur introduction dans notre droit³¹, notamment dans le cas des COMOP du Grenelle, et trouvé leur application en cohérence avec les mécanismes proposés précédemment.

Proposition 12 : Étudier la possibilité d'étendre le principe de la servitude conventionnelle d'usage aux servitudes environnementales

Examiner en particulier les modalités juridiques d'achat des dites servitudes par les collectivités, leurs établissements publics, et les associations agréées

V-1-4 La création d'une Autorité régionale d'aménagement durable

Les mesures évoquées précédemment ne prendront leur pleine efficacité que si elles s'inscrivent dans une planification qui garantisse à la fois la répartition équilibrée des activités des zones résidentielles et des secteurs protégés sur le territoire, et une gestion économe des sols. Cette planification est celle des SCoT et des PLU et de la chaîne de compatibilité de ces documents entre eux et avec le Schéma régional d'aménagement du littoral.

³¹ "Pour l'introduction en droit français d'une servitude contractuelle et d'une obligation propter rem de protection de l'environnement" – Gilles J. Martin, in "Revue juridique de l'environnement" p.123 et suivantes.

La réponse à ces deux objectifs nécessite d'une part l'établissement systématique d'un document cartographique pour les SCoT, et d'autre part la détermination de critères de gestion économe des sols qui ne se limitent pas au seul indice de consommation et prennent en compte des critères qualitatifs économiques, environnementaux et paysagers (on peut imaginer un indicateur construit sur le modèle de l'empreinte écologique), associés à des objectifs de consommation totale et par habitant.

Une Autorité régionale d'aménagement durable, sous la présidence d'une personnalité indépendante, serait constituée par arrêté interministériel avec comme mission de formuler des avis et recommandations sur tous les documents d'urbanisme et d'aménagement (sans exception, au contraire du II de l'article R.121-4 du code de l'urbanisme) qui lui sont soumis obligatoirement préalablement à toute enquête publique, selon le modèle des dispositions concernant l'évaluation environnementale (art. R.122-1 et suivants du code de l'environnement).

L'autorité pourra s'auto-saisir des dossiers dans son domaine de compétence, par ailleurs, les articles R.121-14 et 15 du code de l'urbanisme devront être modifiés pour transférer à cette autorité les compétences actuellement attribuées aux préfets de région au titre de l'autorité environnementale. Ces compétences seraient élargies à la répartition équilibrée des activités et à la gestion économe des sols. Ces avis et recommandations seraient joints aux documents d'enquête, ainsi que les réponses apportées par le maître d'ouvrage et les observations complémentaires que cette réponse appellerait de la part de l'autorité régionale. Une telle procédure contribuerait à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement, et plus généralement à éclairer le débat démocratique sur les documents d'urbanisme.

Cette autorité pourrait être sollicitée sur la détermination des périmètres de SCoT et demander l'engagement d'une procédure inter-SCoT dès lors que les périmètres arrêtés ne seraient pas pertinents pour lui permettre d'apprécier l'équilibre de l'aménagement du territoire et les dispositions de gestion économe des sols. Elle serait consultée sur les SMVM, ce qui conduirait à revoir les dispositions de l'article R.122-19 du code de l'environnement qui attribue l'autorité environnementale au préfet du département. Il n'est pas exclu que d'autres compétences puissent lui être attribuées, qui sont hors du champ de la présente mission.

Cette Autorité régionale d'aménagement durable associerait élus, socioprofessionnels, membres d'associations, experts nommés intuitu personae et membres des administrations. Son secrétariat serait confié au Directeur régional de l'environnement de l'aménagement et du logement et elle disposerait du concours des services de l'État et de moyens financiers d'expertise.

Proposition 13 : Créer une Autorité régionale d'aménagement durable garante d'un aménagement équilibré et d'une gestion économe des sols, se substituant à l'autorité environnementale définie pour les documents d'aménagement et d'urbanisme par les codes de l'environnement et de l'urbanisme

Modifier en conséquence les articles R.121-14 et 15 du code de l'urbanisme et R.122-19 du code de l'environnement

V-1-5 Le soutien aux démarches partenariales

La mission souligne l'intérêt du développement du partenariat, pour asseoir la participation de l'agriculture à un projet territorial commun avec la cité, dont les circuits courts constituent

une des illustrations, tels les AMAP, associations de consommateurs liées à un ou des exploitant(s) leur livrant leurs productions hebdomadaires (le panier) qui est l'une des actions préconisées dans le rapport de la DATAR déjà cité "Exploiter les opportunités liées au tourisme et à la vente directe"³².

La traduction de cette politique partenariale peut prendre diverses formes, dont notamment :

- 1°) l'intégration d'un vrai projet agricole dans le PADD, argumenté, comparable, en poids et objectifs, à son homologue urbain. Le CEMAGREF et le CERTU pourraient être appelés à contribuer à l'établissement d'un cadre pour cette confection ;
- 2°) l'élaboration, dans le cadre soit d'une GIZC, soit d'un contrat de pays, ou encore d'un parc régional, d'un véritable projet territorial des zones rurales du littoral, développant les complémentarités et synergies avec le milieu urbain (paysage, qualité de l'eau, services et aménités..).

Un tel projet visant à rendre durable le pacte entre l'urbain et l'agricole pourrait être financé dans le cadre d'une réorientation du règlement de développement rural de la politique agricole commune, au bénéfice du renforcement des synergies territoriales entre la ville et sa campagne.

Proposition 14 : Inclure dans les PADD des SCoT et des PLU un vrai projet pour la zone agricole, soutenu par l'élaboration d'un projet territorial à une échelle pertinente, et dont le financement pourrait être envisagé par une réorientation du règlement de développement rural de la Politique agricole commune (PAC)

V-2 Le dispositif d'urgence

La mise en œuvre des mesures préconisées, même conduites expressément, demandera un délai de plusieurs mois, différant d'autant plus leur application à l'échelle locale et leur effet protecteur, sans compter l'effet des réticences qui devront être affrontées.

En conséquence, la mission préconise d'instaurer un gel complet des extensions urbaines sur les zones agricoles et naturelles dans la zone littorale en l'attente de la mise en conformité des SCoT et des PLU. Durant cette période, toute demande d'extension devra être justifiée (et acceptée) auprès de l'Autorité régionale d'aménagement durable dont la constitution devrait intervenir très rapidement. Ce gel couvrirait le périmètre prévu pour le Schéma régional d'aménagement du littoral (cf. supra). Localement, le gel pourrait être étendu à des extensions urbaines déjà prévues dans les documents d'urbanisme.

Proposition 15 : Mettre en place sans attendre une mesure conservatoire de gel des extensions urbaines dans le périmètre prévisible du Schéma régional d'aménagement du littoral en l'attente d'une mise en conformité des documents d'urbanisme avec les principes de gestion économe des sols

Assujettir toute dérogation à l'avis favorable de l'Autorité régionale d'aménagement durable une fois constituée, et en l'attente, au préfet de Région

L'avis motivé du préfet de région dans la période intérimaire serait formulé après instruction de la DREAL.

³² Action incluse dans le sous-objectif 2.3 "Mettre en place les conditions d'une pérennisation de l'agriculture littorale" du rapport de la DATAR sus-évoqué.

De même les EPF régionaux pourraient être autorisés, dès promulgation des textes réglementaires, à financer, sur leurs ressources propres, des opérations de préemption en zones agricoles remboursables par le fonds particulier (extension de la taxe sur les espaces naturels sensibles) constitué à cet effet. Cette anticipation permettrait notamment de profiter du contexte actuel de retournement du marché pour établir de nouvelles références de prix.

Par ailleurs, il y aura lieu d'accompagner ce dispositif d'un renforcement du contrôle de l'application des règlements d'urbanisme pour maîtriser la pratique du fait accompli (cabanisation, stérilisation des sols..). Une procédure de sommation d'urgence devrait être instituée pour anticiper sur ces pratiques, avec ordonnance de remise immédiate en état des lieux. Ce dispositif devrait être accompagné d'une instruction ferme du Garde des Sceaux aux procureurs sur la répression de ces délits et d'une application sans délai par les préfets des décisions de justice qui pourraient constituer une cellule d'intervention à cet effet. Cette cellule pourrait également œuvrer à un contrôle de légalité renforcé des actes d'urbanisme (permis de construire notamment).

Proposition 16 : Renforcer le contrôle de légalité des actes d'urbanisme et le contrôle judiciaire de leur application en zones agricoles en créant une procédure de voie de fait avec sommation d'urgence et exigence de remise immédiate en état des lieux

Enfin, il est possible d'envisager une disposition du type de celle de la proposition 8 bis dans les zones d'extension urbaine existantes pour répondre aux urgences de construction de nouveaux habitats.

VI – Conclusions de la mission

L'équilibre social qui a présidé historiquement à l'aménagement des territoires ruraux est rompu depuis quelques décennies, particulièrement dans les zones de forte tension foncière dont le littoral est l'exemple exacerbé. Les territoires agricoles sont aujourd'hui abandonnés au jeu du marché foncier au détriment des enjeux collectifs, alimentaires et environnementaux. La mise en œuvre de l'arsenal juridique déployé dans les trois dernières décennies s'est révélé inefficace pour endiguer cette évolution, à quelques trop rares exceptions près ; et ceci malgré son renforcement au cours de ces années. C'est bien l'exercice de la réglementation qui est en cause et non son contenu.

Répondre à ce défi nécessite de renouer un pacte entre cités et agriculture. Ses préalables sont une clarification plus assumée des usages autorisés de la zone agricole, et une maîtrise des extensions urbaines. Le constat historique montre que ces deux composantes doivent être conduites de manière indissociable : il est impossible de sortir de l'ambiguïté du statut de la zone agricole et ainsi de fonder la sincérité d'un dialogue et la réussite d'un pacte agriculture-cité fondé sur une gestion durable et économe des sols sans rompre le jeu trop exclusif laissé au marché foncier agricole comme urbain.

Sortir d'une opposition stérile sur l'usage des sols, aboutir à la gestion d'économie des sols souhaitée demandent tout à la fois de rendre cohérents les usages avec les objectifs assignés aux zones agricoles (en particulier de production alimentaire), mais aussi un effort d'innovation urbanistique et architectural pour résoudre l'équation ambitieuse de réduction de la consommation urbaine des sols et de réponse aux aspirations légitimes pour leur logement des populations accueillies. De nombreux exemples en France et en Europe montrent que ce pari peut réussir. C'est bien l'objectif d'un tel effort partagé et équilibré que poursuivent les propositions de la mission.

Les préoccupations environnementales sont, sur le littoral encore plus qu'ailleurs, un enjeu primordial. Elles ne doivent pas constituer le fondement de la protection des terres agricoles, au risque de les dénaturer, mais peuvent s'imposer à son exploitation. La protection des terres agricoles doit répondre au double souci d'économie d'une ressource nécessaire à l'humanité et d'équilibre du territoire.

Le pacte entre cités et agriculture sus-évoqué, qui doit permettre entre tous les acteurs de définir les modes de gestion et de régulation de tous les dispositifs réglementaires, contractuels, incitatifs,... sur un territoire, ne peut s'envisager qu'à une échelle territoriale infra départementale, lieu de cohésion sociale. Le pays était l'hypothèse évoquée à l'Assemblée nationale par le rapport sur l'application de la loi littoral de Jacques Le Guen et Léonce Desprez en juillet 2004. Les GIZC ont depuis permis de développer une démarche dont l'extension à la partie terrestre est envisageable. D'autres solutions sont possibles, comme la création de parcs régionaux et aucune exclusive ne s'impose.

Ce pacte pourrait être soutenu par une réorientation du règlement de développement rural de la politique agricole commune, vers le soutien au développement de synergies locales entre la ville et la campagne.

Ainsi les mesures proposées forment-elles un ensemble cohérent qui n'a pas vocation à changer fondamentalement la réglementation de l'urbanisme existante, reconnue largement

suffisante, mais d'en réguler la pratique, tant pour l'élaboration des documents d'aménagement et leur compatibilité que pour leur application concrète, en renforçant le statut de zone d'activité agricole de la zone A des PLU, et parallèlement, en desserrant les contraintes à l'exploitation (installations, mises aux normes...).

Ces mesures, évoquées pour le littoral, trouveraient aussi leur même pertinence d'application dans tous les territoires péri-urbains soumis à de fortes tensions foncières, et où l'artificialisation gagne des terroirs parmi les meilleures terres de notre pays et dont l'économie devient indispensable au regard des besoins alimentaires mondiaux dans les prochaines années.

La mission a considéré que le libellé retenu de ces mesures ouvrait le champ d'un large débat sans qu'il soit utile, ni d'ailleurs possible dans le cadre imparti, d'entrer dans leur détail juridique.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'P' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Patrice Devos

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'T' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Thierry Lavoux

A handwritten signature in black ink, with a large, stylized 'P' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Paul Checcaglini

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'P' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Pierre Balland

LISTE DES ACRONYMES

ADELS : Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale
 ADF : Assemblée des départements de France
 AMAP : Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
 ANAH : Agence nationale d'amélioration de l'habitat
 APCA : Assemblée permanente des chambres d'agriculture
 CELRL : Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
 CEMAGREF : Centre d'étude du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts
 CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
 CGAAER : Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
 CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
 CJCE : Cour de justice des Communautés européennes
 CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
 CNADT : Conseil national d'aménagement et de développement du territoire
 CNRS : Centre national de la recherche scientifique
 COMOP : Comité opérationnel (Grenelle de l'environnement)
 DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'aménagement régional
 DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
 DDE : Direction départementale de l'équipement
 DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
 DOP : document opérationnel de programmation
 DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
 DIREN : Direction régionale de l'environnement
 DGEAF : document de gestion des espaces agricoles et forestiers
 DTA : directive territoriale d'aménagement
 EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
 EPF : Établissement public foncier
 FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
 FNSAFER : Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
 GIZC : gestion intégrée des zones côtières
 IEP : Institut d'études politiques
 IFEN : Institut français de l'environnement
 IFREMER : Institut français de recherche et d'exploitation de la mer
 INRA : Institut national de la recherche agronomique
 INSEE-RGP : Institut national de la statistique et des enquêtes économiques-Recensement général de la population
 Loi DTR : développement des territoires ruraux
 LOADT : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
 Loi SRU : solidarité et renouvellement urbain
 MAE : mesures agro-environnementales
 MAP : Ministère de l'agriculture et de la pêche
 MEEDDAT : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
 PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur
 PAC : politique agricole commune
 PADD : projet d'aménagement et de développement durable

PAEN : périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

PLU : plan local d'urbanisme

RML : résidence mobile de loisir

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SAU : surface agricole utile

SCEES-RGA : Service central des enquêtes et études statistiques-Recensement général agricole

SCoT : schéma de cohérence territoriale

SIAGM : Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan

SMVM : schéma de mise en valeur de la mer

SRAL : schéma régional d'aménagement du littoral

SRADT : schéma régional d'aménagement et de développement du territoire

TDENS : taxe départementale des espaces naturels sensibles

ZAD : zone d'aménagement différé

ZAP : zone agricole protégée

ZPS : zone de protection spéciale

Annexes

Annexe 1 : les lettres de mission

Annexe 2 : nom et qualité des personnes rencontrées

Annexe 3 : carte des SCoT

Annexe 4 : cartes des conventions passées entre les SAFER et les communes littorales

Annexe 1 : les lettres de mission



**LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE**
Tél. 07/00923114

**LE MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

à

**Monsieur le Chef de l'Inspection générale de l'environnement
Monsieur le Vice-Président du Conseil Général de l'agriculture,
de l'alimentation et des espaces ruraux**

Paris le **24 AVR. 2007**

Objet : lettre de mission « conservation des terres agricoles littorales ».

Messieurs les Chefs d'inspection,

Au rythme actuel d'évolution, les projections laissent envisager que l'agriculture aura disparu des communes littorales dans un demi-siècle, voire avant dans certains départements d'Outre mer.

Face à ces évolutions, la loi « littoral », élaborée dans un but de gestion équilibrée du littoral entre protection des paysages et des espaces naturels remarquables, d'une part, et développement des activités économiques, d'autre part, pourrait probablement être davantage utilisée dans un but de maîtrise du foncier agricole.

Elle pose plusieurs principes de nature à favoriser le maintien de la SAU dans les communes littorales et à y freiner son déclin : protection des espaces nécessaires au maintien des activités agricoles et pastorales, maintien des coupures d'urbanisation, préservation des espaces non urbanisés dans une bande littorale de 100 mètres au moins et des espaces remarquables ou caractéristiques et extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants.

Les difficultés de gestion de la zone littorale préoccupent de nombreux élus locaux.

Les données de l'Observatoire du littoral rappellent combien la question foncière reste un des principaux problèmes à résoudre et un des principaux facteurs de disparition de l'agriculture. La prise en compte de la problématique foncière constitue par conséquent une condition essentielle au maintien de l'agriculture littorale.

.../...

Au regard de ce constat, nous confions conjointement au Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux et à l'Inspection Générale de l'Environnement une mission d'inspection. Diverses voies méritent d'être examinées, afin d'évaluer dans quelle mesure :

- la loi littoral, depuis son entrée en vigueur, a effectivement freiné la disparition de la SAU dans les communes agricoles ;
- les documents d'urbanisme des communes concernées ont utilisé les possibilités qui leur étaient offertes par la loi littoral de protéger les espaces agricoles ;
- les dispositions existantes relatives aux instruments de gestion du foncier sont de nature à conforter le foncier agricole ;
- la gestion intégrée des zones côtières, s'inscrivant dans la perspective du développement durable et de la future programmation au titre du fonds européen de la pêche, serait de nature à limiter la pression foncière sur les espaces agricoles du littoral.

La mission veillera à recueillir l'avis de l'ensemble des acteurs locaux.

Elle proposera également des dispositifs spécifiques pouvant être mis en place et susceptibles d'accroître la rentabilité des exploitations agricoles, aquacoles, conchyliques et salicoles du littoral, d'infléchir la logique spéculative et d'atteindre les objectifs environnementaux, notamment la préservation des écosystèmes marins et côtiers

La mission d'inspection pourra aussi faire toute proposition tendant à l'utilisation d'outils complémentaires pour une meilleure protection des espaces ruraux du littoral (schémas d'aménagement régionaux prescriptifs, programme opérationnel en application du fonds européen de la pêche...).

La mission conjointe devra fournir une première note d'étape en juillet 2007 et rendre son rapport avant la fin du second semestre 2007.

Les inspecteurs pourront s'appuyer sur la direction générale de la forêt et des affaires rurales (DGFAR), la direction de la pêche maritime et de l'aquaculture (DPMA) et la direction des études économiques et de l'évaluation de l'environnement (D4E) dont les services seront à leur disposition.



Dominique BUSSEREAU



Nelly OLIN



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

**Le Directeur de cabinet
du ministre d'Etat**

Paris, le **14 04 08**

Le Directeur de cabinet

à

Monsieur le Vice-président
du CGPC

Objet : Terres agricoles littorales

Par lettre dont vous trouverez ci-joint copie, une mission a été confiée à l'IGE et au CGAAER concernant la gestion des terres agricoles littorales. A l'examen, il est apparu que, cette question ayant des relations évidentes avec l'urbanisme, la participation du CGPC était indispensable, alors qu'il n'en a jamais été saisi.

Aussi, afin de réactualiser cette mission, actuellement en sommeil, mais dont la pertinence demeure, je vous demande de vous y associer, conjointement avec l'IGE et le CGAAER.

Christian FREMONT

Annexe 2 : organismes et personnes rencontrés

Paris

MEEDDAT

Cabinet ministre d'État : Emmanuelle Gay
 Cabinet secrétaire d'État à l'aménagement du territoire : Vincent Piveteau,
 Emeric Burin des Roziers
 CGEDD : Philippe Quèvremont, Gérard de Senneville, Éric Velhac, Catherine
 Bersani
 IFEN : Sébastien Colas
 DGALN-DEB : Agnès Vince, Frédéric Uhl
 DGALN-DHUP : Catherine Bergeal, Thierry Lemoine, Alain Glévarec
 D4E : Guillaume Sainteny, Soumicha Soum

MAP

Cabinet : Michel Dantin
 DGPAAT-SFRC : Carole Ly, Jack Plaisir, Bernard Duvoux
 DPMA : Sylvie Alexandre

SENAT

Jean-Paul Alduy, sénateur-maire de Perpignan

FNSEA

Josiane Béliard, Sabine Agofroy

APCA

Rémy Bailhache, Carole Robert, Nathalie Galiri

FNSAFER

André Barbaroux, Robert Lévesque

CELRL

Jérôme Bignon, député, président du CELRL et de l'Agence des aires marines
 protégées, Patrick Bazin, Bernard Girard, Jany Isidore

CNASEA

Christophe Viret, Julia Jordan, François Lefèbvre

IEP Paris

J.G Martin, professeur d'université Nice-Sophia Antipolis

CNRS

Vincent Renard, directeur de recherche

INRA–Agro Paris Tech et Avignon

André Torre, François Léger, Claude Napoleone

Morbihan

Préfecture

Laurent Cayrel, préfet, Philippe Charretton ; directeur DDAF

Conseil général

Hervé Le Norcy, Jean Inizan, Jean-Jacques Labat

Mairie de Pénestin

Jean-Claude Baudrais

Mairie de Locoal Mendon

Louis Hervé

SIAGM

Joël Labbé, Monique Cassé, Ronan Pasco

Chambre d'agriculture

Yves le Gourrierec, Alain Guihard, Manuela Voisin

Réunion des services et des élusMEEDDAT et MAP

Affaires maritimes : Jean-Luc Veille, Jean Toulliou

DDE/DDAF : Christophe Laly, Bernard Desmarest, M Choubard, M Devernay, Mme Petit-le Formal,

Élus et services

Philippe Le Ray, Catherine Quintin

Plérin (Côtes d'Armor)**CELRL** : Denis Bredin, Gwenaël Hervouet**SAFER Bretagne** : Jean-Paul Lelan**Var****Préfecture**

Jacques Laisné, préfet, Jérôme Gutton, secrétaire général

Ifremer

Jacques Denis

AMAP des Olivades

Daniel et Denise Vuillon

Mairie de La Crau

Christian Simon, Jean-Pierre Emeric

Mairie d'Hyères

Elie di Russo

DDE/DDAF

Denis Domallain, Albert Grenier, Gérard Fleuriot, François Lerude, Pierre Phalempin, M Gilad, Mme Reboul

Conseil général

Catherine Lepage, Loriane Payant, Sébastien Bret

Chambre d'agriculture

Alain Baccino, Jean-François Rosmini,

SAFER Var

Philippe Ruamps

Marseille (Bouches-du-Rhône)**EPF** : Pierre-Louis Soldaini, Émile Bayer**SAFER PACA** : Georges Morin**Pas-de-Calais****Préfecture**

Rémi Caron, préfet, Éric Suisse de Sainte-Claire, directeur DDAF

CELRL à Wimereux

Matthieu Delabie, Étienne Dubaille

Mairie du Touquet

Daniel Fesquelle

Mairie d'Audinghen

Marc Sarpaux, Jacques Delattre, Jean-Marie Rohart, Paul Calais, Philippe Cousin, Éric Lécivert, Laurent Fauralinier, Michel Poupart, Jean-Paul Malahieude, Michel Quenu, Didier Helleboid

Services de l'État

DDAF : Éric Suisse de Sainte-Claire, Anne Guéry

DDE : Thomas Dedenon, Raphaël Valentin, Frédéric Vannekere
DIREN: Isabelle Motykovski

Chambre d'agriculture – groupe de travail "consommation des terres agricoles"

DDAF : Éric Suisse de Sainte-Claire, Anne Guéry
DDE : Frédéric Vannekere, Raphaël Valentin
Chambre d'agriculture : Jean-Bernard Bayard, Anne Nicolas, Didier Helleboid, Jacques Delattre, Pierre Hannebique, Karel Lesaffre
Conseil général : Jean Wallon, Édouard Déruelle
Association des maires : Jacques Jakuboszczak, Jean-François Depret
Syndicat départemental des propriétaires ruraux : Albert Lebrun
SAFER 62 : Michel Compiègne

Visites de terrain

Agriculture littorale de Boulogne à Sangatte avec Jacques Delattre
Côte d'Opale sud et gestion agro-environnementale du polder de la Mollière en baie d'Authie nord avec l'ONF, le CELRL et Philippe Masset (DDAF)

Pyrénées-Orientales

Préfecture

Hugues Bousiges, préfet

SCoT plaine du Roussillon

Jean-Paul Billes

Communauté d'agglomération de Perpignan

Jérôme Dubost, Gilles Bertrand

Mairie de Torreilles

Louis Carles

Mairie de Saint-Nazaire

Jean-Claude Torrens

Mairie de Calce

Paul Schramm

DDE

Thierry Vatin, Matthieu Mouret, Alain Camps

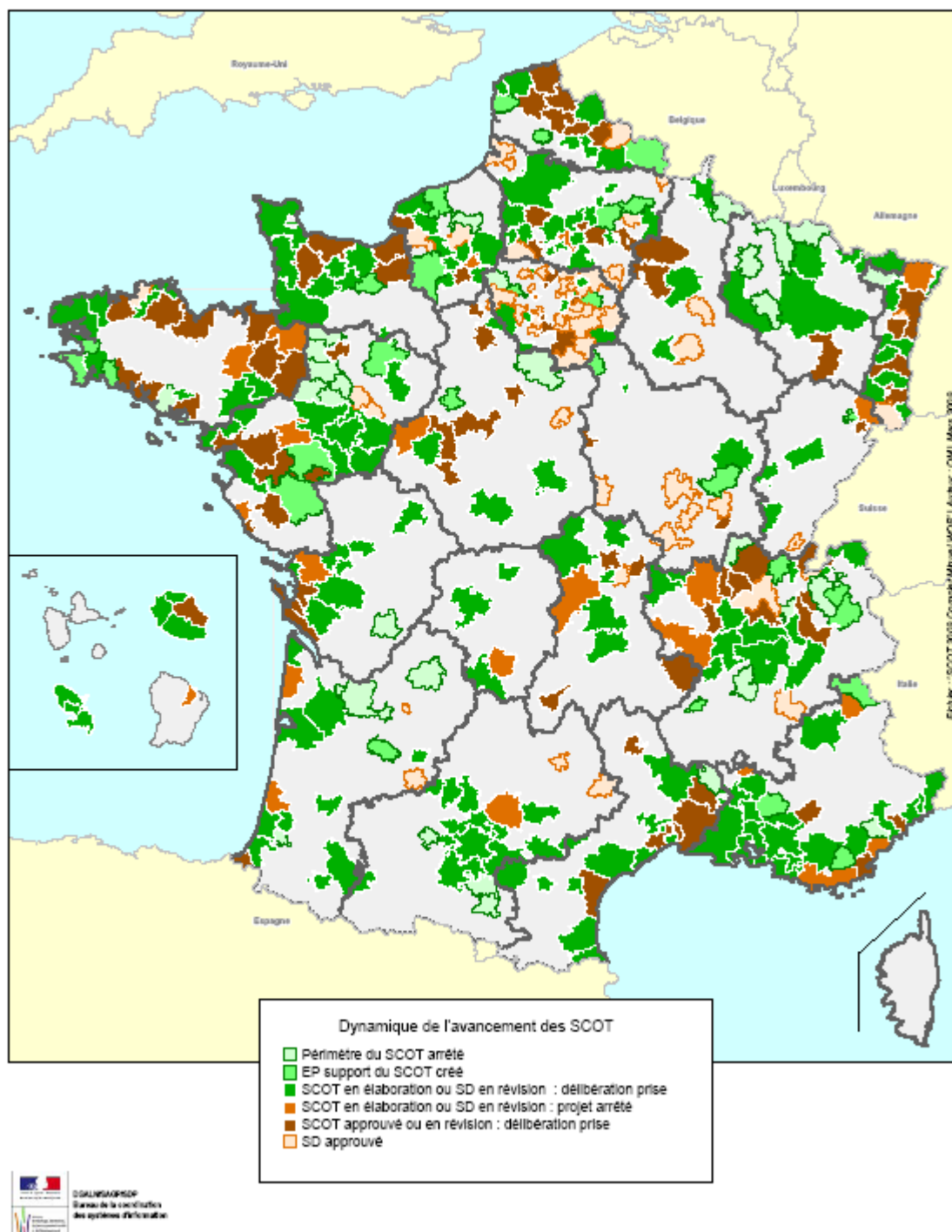
DIREN Languedoc-Roussillon

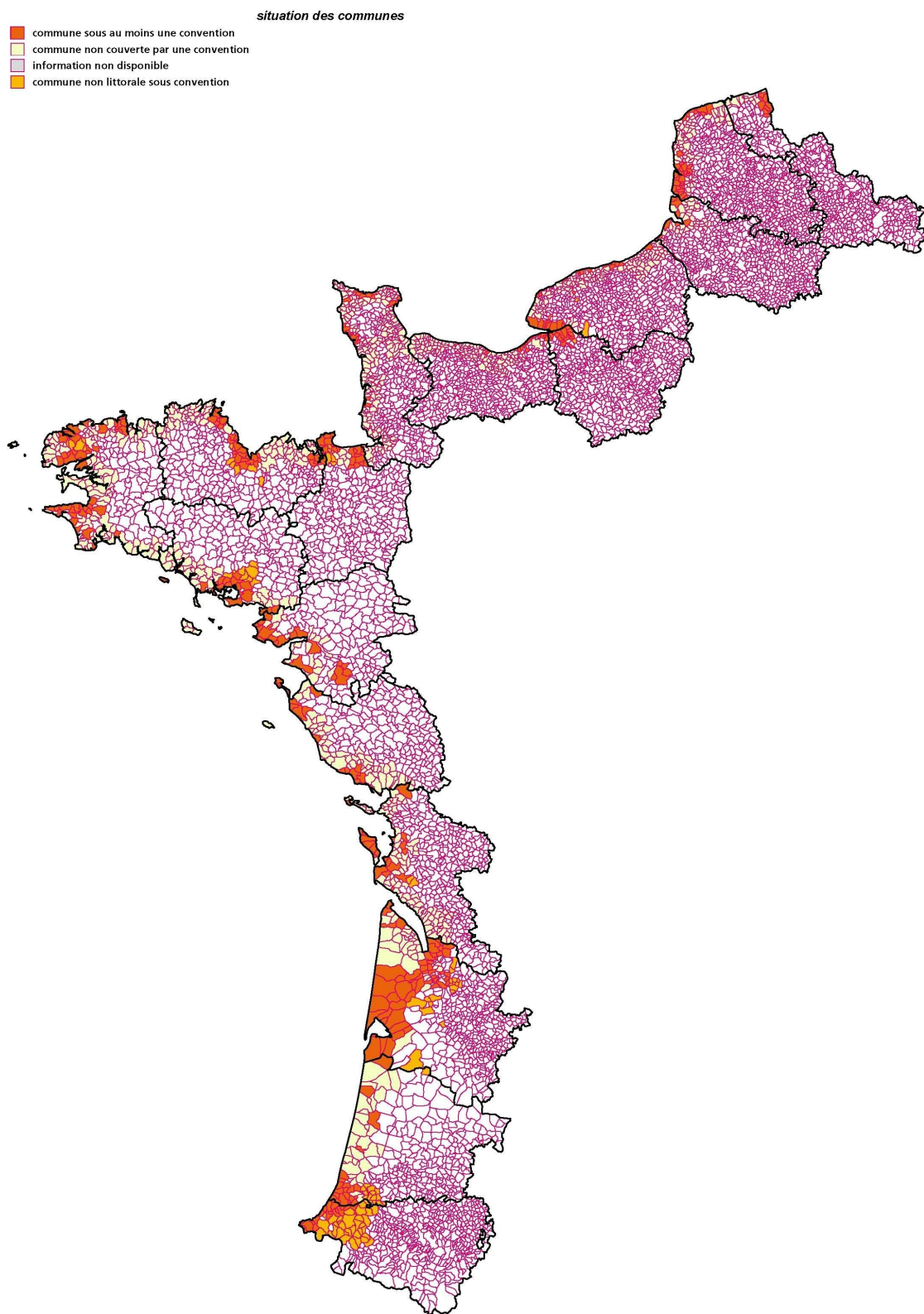
Mauricette Steinfeld, Annick Tekatlian, Jean-Baptiste Milcamps (sous-préfet chargé du littoral), Jacques Regard

Annexe 3 : carte des SCoT

Dynamique de l'avancement des SCOT au 1/1/2009

Source : DGALN - Enquête auprès des DDE



Annexe 4 : cartes des conventions passées entre les SAFER et les communes littorales**Façade Atlantique-Manche**

Façade Méditerranée