



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Conseil général de l'environnement
et du développement durable
CGEDD N° 7038-01

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE,
DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux
CGAAER N° 2039

Gestion économe des terres agricoles dans les pays limitrophes

rapport établi par :

Aude Dufourmantelle

*Architecte-urbaniste en chef de l'Etat
chargée de mission au CGEDD*

Annick Hélias

Membre permanent du CGEDD

Philippe Balny

*Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts*

Olivier Beth

Inspecteur général de l'agriculture

JANVIER 2012

Sommaire

Introduction.....	3
1. LE LAND DU BADE-WURTEMBERG.....	5
1.1. Contexte général.....	5
1.2. Planification spatiale et droit du sol.....	5
1.2.1. Les lois fédérales.....	5
1.2.2. Le plan régional (regionalplan).....	6
1.3. Une politique incitative de densification des zones urbanisées.....	6
1.3.1. Les programmes Flächen gewinnen et Raum+.....	6
1.3.2. Le Programme MELAP.....	7
1.4. La fiscalité et le régime particulier de transmission du patrimoine.....	7
1.5. Les relations propriétaires-fermiers.....	8
1.6. Sensibilité et sensibilisation des acteurs.....	8
2. LA RÉGION FLAMANDE.....	11
2.1. Contexte général.....	11
2.2. Planification spatiale et droit du sol.....	11
2.2.1. Les schémas d'aménagement structurel ("ruimtelijk structurplan").....	11
2.2.2. Les plans territoriaux d'exécution ("ruimtelijk uitvoeringsplannen", RUP).....	13
2.2.3. Catégories d'affectation des sols dans le RUP.....	13
2.3. La fiscalité.....	14
2.3.1. La taxe sur les plus-values.....	14
2.3.2. La taxe sur les résidences secondaires.....	15
2.4. Les interventions foncières sur les espaces agricoles et naturels.....	15
2.4.1. Organisation et missions de la VLM.....	15
2.4.2. Gestion du programme de développement rural.....	15
2.4.3. Remembrement.....	16
2.4.4. Gestion des compensations et banque d'échange de foncier.....	16
2.4.5. Versement des indemnités pour moins-value à la suite d'une modification du RUP.....	16
3. LE CANTON DE BÂLE-CAMPAGNE.....	17
3.1. Contexte général.....	17
3.2. Planification spatiale et droit du sol.....	17
3.2.1. Les lois fédérales.....	17
3.2.2. La planification et le droit du sol.....	18
3.3. Un référendum d'initiative populaire en 2013.....	19
3.4. Une politique de sensibilisation à la densification : le programme Raum+.....	20
3.5. La fiscalité.....	21

4. LA COMMUNAUTÉ AUTONOME BASQUE.....	23
4.1. Contexte général.....	23
4.2. Planification spatiale et droit du sol.....	23
4.2.1. <i>Les directives d'aménagement du territoire (directrices de ordenacion territorial, DOT).....</i>	23
4.2.2. <i>Le plan territorial partiel (plan territorial parcial, PTP).....</i>	24
4.2.3. <i>Le plan territorial sectoriel (plan territorial sectorial, PTS).....</i>	25
4.2.4. <i>La loi du sol et d'urbanisme du 30 juin 2006.....</i>	25
4.2.5. <i>Le plan général d'aménagement urbain (plan general de ordenacion urbana, PGOU).....</i>	26
4.3. La fiscalité.....	26
4.4. Les interventions foncières.....	26
5. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS.....	27
5.1. Le rythme de consommation d'espaces agricoles est jugé excessif :.....	27
5.2. L'observation de la consommation d'espaces est très inégale selon les pays :.....	27
5.3. Par contraste avec les terres agricoles, la forêt bénéficie de protections fortes :.....	27
5.4. Les trois niveaux de collectivités ont chacun un rôle dans la planification :.....	28
5.5. Les zonages n'ont que des effets différés sur la consommation d'espace :.....	28
5.6. Des densités minimales sont appliquées dans les programmes d'urbanisation nouvelle :.....	28
5.7. Les interventions foncières à des fins de conservation des terres agricoles ne sont pas pratiquées :.....	29
Annexes.....	31
Annexe 1 - Lettres de mission.....	33
Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées.....	37
Annexe.3 - Recommandations du Conseil de développement durable du Bade-Wurtemberg relatives à l'étalement urbain.....	41
Annexe 4 - Programme du Séminaire de travail du 8 novembre 2011 à Paris (OIE).....	43
Annexe 5 - Résumé des actes du séminaire du 18 novembre 2011.....	47
Annexe 6 - Tableau des documents de planification par pays.....	67

Introduction

La consommation d'espaces agricoles pour les besoins de l'urbanisation, excessive au regard de la croissance démographique, a fait l'objet ces dernières années de nombreuses analyses. Ce phénomène, généralement qualifié d'étalement urbain, a été au centre de débats animés dans le cadre de la préparation des lois qui ont concrétisé les engagements du Grenelle de l'environnement et de la loi de modernisation agricole, afin de rechercher les voies et moyens pour en limiter l'ampleur.

Ce dossier complexe nécessite un suivi particulier et les deux conseils généraux, CGEDD et CGAAER, ont décidé de mettre en place une veille afin d'observer et analyser les dispositifs mis en œuvre dans les pays voisins, visant à une gestion économe des espaces agricoles sous pression urbaine.

Les dispositions relevant du droit du sol et de la planification spatiale étant, dans tous les pays limitrophes, dévolues aux régions, il a été choisi de focaliser l'analyse sur les territoires voisins de la France, avec lesquels par ailleurs une coopération décentralisée peut être établie.

A cette fin, une mission commune s'est rendue en Flandre, en Bade-Wurtemberg et au Pays Basque espagnol et à Bâle. Elle est composée de Annick Hélias, Aude Dufourmantelle, membres du CGEDD, et de Philippe Balny et Olivier Beth, membres du CGAAER.

Dans chacun des pays, les autorités de la région, celles de la province et d'une ville, ont été rencontrées.

Le déplacement en Flandre a été organisé avec le concours de l'euro-métropole lilloise.

Une documentation détaillée a pu être réunie, concernant les documents spatiaux élaborés ainsi que les principales mesures susceptibles d'affecter les espaces agricoles. Les observations ont été étendues, de fait, aux espaces boisés, qu'il est difficile d'exclure de cette problématique.

Il est apparu souhaitable de maintenir les échanges avec les personnes rencontrées, afin de préciser certains points et également de confronter les situations dans les différents pays.

A cette fin, les deux conseils généraux ont organisé le 18 novembre 2011 à Paris un séminaire de travail portant sur la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers sous pression urbaine avec nos interlocuteurs à qui le rapport intermédiaire de la mission avait été préalablement adressé et devant lesquels les dispositifs mis en œuvre en France ont été présentés.

Le présent rapport a été enrichi de ces échanges.

1. LE LAND DU BADE-WURTEMBERG

1.1. Contexte général

Le Land du Bade-Wurtemberg est la région la plus densément peuplée d'Allemagne (300 habitants/km² ; 10,7 millions d'habitants). La pression urbaine est très forte, et de ce fait, le Land joue un rôle de leader dans le débat national sur la réduction de la consommation d'espaces agricoles pour l'urbanisation et la protection et mise en valeur de l'espace rural, comme en témoignent les débats au sein du "Conseil national du développement durable" (cf. annexe1). Le Land est fortement boisé (38% de la surface, 1 360 000 ha). Les terres agricoles représentent 47% de la surface (1 680 000 ha).

Comme l'ensemble de l'Allemagne, le Land connaît une organisation administrative à trois niveaux : le Land, responsable des grandes orientations en matière de droit du sol, la région ou l'arrondissement (Landkreis), en charge de la planification spatiale, et la commune. Les grandes villes sont elles-mêmes des arrondissements (Kreisstädte). Le Land a ainsi 35 Landkreise et 9 Kreisstädte, et, après une politique de regroupement, 1 101 communes.

Le Land exerce la tutelle des régions, qui elles-mêmes l'exercent sur les communes. Il est responsable de l'organisation administrative de son territoire et peut, en particulier, délimiter les régions et éventuellement les réunir, comme il l'a fait pour l'inter-région du Rhin Supérieur, pour la planification territoriale. Cette inter-région (Region Südlicher Oberrhein) est directement au contact de l'Alsace et de la Suisse (densité 258 habitants/km², contre 217 en Alsace). C'est elle qui est chargée d'établir la planification spatiale (Regionalplanung).

Une coopération transfrontalière est organisée entre les autorités de la région Alsace (préfet de région), de l'inter-région du Rhin supérieur et des cinq cantons suisses limitrophes (la conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur). Cette coopération porte sur l'aménagement des territoires, les plans climat, les transports et les systèmes d'information géographique. Dans ce cadre, un projet INTERREG IV A (transfrontalier), portant sur « la gestion économe et durable de l'espace dans les petites et moyennes communes du Rhin supérieur » a été lancé début 2010.

1.2. Planification spatiale et droit du sol

1.2.1. Les lois fédérales

Le droit du sol est laissé aux Länder, mais il est fortement encadré par une loi fédérale, la loi BROG (Bundesraumordnungsgesetz), loi cadre sur l'aménagement du territoire. Celle-ci comporte des dispositions essentielles en termes de formes d'urbanisme et d'élaboration des plans d'aménagement.

Dans l'élaboration des documents d'urbanisme aux différents niveaux – du Land, du Kreis et de la commune – la loi impose en effet une concertation réciproque, montante et descendante, selon le principe dit du « contre-courant » (Gegenstromprinzip). Ce principe vise, selon un processus itératif impliquant des allers et retours permanents entre orientations stratégiques et règlement des questions concrètes sur le terrain, l'atteinte d'un consensus, sous le contrôle final du juge, qui, en cas de désaccord, s'assure que la procédure a bien été appliquée.

La loi BROG ne permet d'urbaniser qu'en continuité des parcelles déjà urbanisées (sauf, selon les règles du Code fédéral de la construction – BauGB / Baugesetzbuch –, en zone rurale, autour des fermes et des bourgs). Cette règle de continuité empêche le morcellement du territoire. Elle est, de toute évidence, bien respectée et modèle fortement les formes d'urbanisation.

A ces dispositions, s'ajoute une protection générale des forêts, en application de la loi fédérale relative à l'utilisation de la forêt et au développement de la filière bois (Bundeswaldgesetz). Cette loi prescrit le maintien et même l'extension des superficies boisées, en raison des bénéfices économiques, environnementaux et récréatifs qu'elles apportent. En application de cette loi, les mesures de compensation relatives à l'impact des grands ouvrages donnent souvent lieu à des reboisements de terres agricoles, si bien que la surface forestière s'accroît au détriment de l'agriculture.

1.2.2. Le plan régional (Regionalplan)

Les régions, ou regroupements de régions, établissent des plans régionaux qui ont valeur de schéma directeur (Regionalplan). Ces plans doivent prendre en compte le programme général de développement du Land (Landesentwicklungsplan, LEP) et les schémas de secteurs (ex : transports), arrêtés par le Land (en Bade-Wurtemberg, sous la responsabilité du ministère de l'économie, cf. le schéma général en annexe).

Le plan régional est révisé en moyenne tous les quinze ans (celui du Rhin supérieur est en cours de révision) et comporte des pièces écrites et des documents graphiques très précis (à l'échelle du 1/50 000). Les prescriptions écrites peuvent, par exemple, fixer la surface de zone d'activité autorisée par commune.

Le plan régional fixe un objectif de logement à l'hectare (pour l'interrégion Südlicher Oberrhein, 70 logements/ha), qui permettra de calculer les besoins en urbanisations nouvelles en fonction des perspectives démographiques.

Les communes établissent, en conformité avec le plan régional, le plan d'utilisation des sols (FNP – Flächennutzungsplan), établi à l'échelle du 1/10 000, qui constitue un document de concertation avec le Kreis (procédure du *contre-courant*). Ce document est ensuite transformé en plan de construction (BPlan – Bebauungsplan) type PLU, au 1/1 000, qui est le document opposable.

1.3. Une politique incitative de densification des zones urbanisées

1.3.1. Les programmes Flächen gewinnen et Raum+

Le Bade-Wurtemberg met des moyens importants (2 M€ pour 2010-2011), sous la responsabilité du ministère de l'environnement, de la protection de la nature et des transports, pour inciter les communes, dans un contexte de vieillissement de la population et même de déclin démographique observé depuis 2008, à reconquérir les centres urbains et économiser l'espace.

Un programme a été lancé en 2004 « *Flächen gewinnen* » (« gagnons de l'espace »), afin de sensibiliser les collectivités sur les possibilités de densification et les gains en résultant en

matière d'équipement publics. Ce programme rassemble les associations communales mais également les acteurs de la société civile (architectes, filière BTP, associations de protection de la nature, caisses d'épargne-logement et chambres de commerce et d'industrie) et comprend plusieurs volets. Il finance, non pas les investissements, mais les études méthodologiques ou de faisabilité.

A titre d'exemple, un prix est offert chaque année pour récompenser les architectes proposant les meilleures solutions en termes d'économie d'espaces. Un appel d'offre a été lancé en 2009 « Gagner de l'espace par le développement urbain », afin d'accompagner les communes candidates dans leur révision du plan d'urbanisme. 31 communes (sur 1 101 communes au total, dont environ 10% engagées dans un processus de révision) se verront ainsi aidées pour la conduite des études préalables, comprenant le recensement des possibilités de densification, les analyses coût-bénéfice et les conseils aux promoteurs et propriétaires.

Parallèlement, une coopération avec les cantons de Bâle voisins, concernant les six arrondissements méridionaux du Land, a été lancée afin de mettre en évidence les potentiels de densification et les obstacles à la mobilisation du foncier sur les zones frontalières avec la Suisse. Un programme spécifique, *Raum+* (« plus d'espace ») a été lancé dans ce cadre et analysé lors du déplacement en Suisse.

1.3.2. Le Programme MELAP

De son côté, le ministère de l'alimentation et de l'espace rural apporte des moyens pour la revitalisation des centres bourgs dans le cadre du programme « MELAP » lancé en 2008 et poursuivi en 2010 (*MELAP+*). L'objectif est d'aider les zones rurales, elles aussi, à économiser l'espace, en finançant les études préalables et également les investissements de projets exemplaires. Les fonds sont répartis par voie d'appel à projets. 13 communes, sur 200 candidates, ont ainsi été bénéficiaires des 12 M€ affectés sur le premier programme dont les résultats ont été largement diffusés.

Les autorités du Land attendent manifestement beaucoup de ces politiques incitatives, les préférant pour l'instant aux mesures de contingentement proposées par le conseil de développement durable (« mieux vaut travailler avec les communes que contre les communes »). Elles indiquent cependant qu'une réforme de la fiscalité devrait être entreprise afin de donner un signal plus fort en faveur d'un urbanisme économe en espaces.

1.4. La fiscalité et le régime particulier de transmission du patrimoine

Les pistes de réflexion actuelles des autorités du Land portent sur les allègements de fiscalité locale, taxe foncière et taxe professionnelle (assise sur le bénéfice des entreprises) à offrir aux opérations d'urbanisme permettant de densifier les centres villes et, à l'inverse, l'augmentation de la fiscalité sur les terrains viabilisés mais non construits.

Les autorités du Land proposent en outre d'introduire un dispositif de taxation des plus-values proche du dispositif français, en modulant le montant en fonction du revenu des bénéficiaires (la taxe sur les plus-value est actuellement prélevée forfaitairement comme sur les produits financiers).

Ces réformes devront cependant obtenir l'accord du Bundesrat, compétent en matière de fiscalité locale.

Le Bade-Wurtemberg a, par ailleurs, un régime particulier en matière de transmission de patrimoine puisque, selon les territoires, le patrimoine foncier peut être partagé entre les enfants ou entièrement transmis à un seul, au choix des parents. Le non-partage du foncier limite naturellement fortement le morcellement et les pressions spéculatives. Ce régime particulier est fortement ancré dans le droit coutumier.

1.5. Les relations propriétaires-fermiers

Le statut du fermage est inconnu en Allemagne, au grand dépit des fermiers badois qui connaissent bien la situation de leurs homologues français.

Les baux sont précaires, d'une durée de deux ans en moyenne¹. De ce fait, les fermiers ne peuvent prétendre à des indemnités d'éviction en cas d'urbanisation. Par ailleurs, les agriculteurs ne sont propriétaires que d'une faible partie des terres (20%). Ils apparaissent donc peu impliqués dans les processus de spéculation foncière.

Le prix des terres agricoles est élevé, autour de 1,5 €/m², et les fermages relativement bas en comparaison, de l'ordre de 200 €/ha. Cette faible rentabilité de la propriété foncière ne semble pas jouer sur les comportements des propriétaires, prenant ainsi en défaut la théorie économique selon laquelle les pressions spéculatives favorisant l'urbanisation s'exerceraient d'autant plus que l'investissement dans la terre agricole est peu rémunérateur. Les prix d'une terre urbanisable sont dans une fourchette de 20 à 30 €/m².

1.6. Sensibilité et sensibilisation des acteurs

Les autorités, qu'elles soient du Land ou de l'État fédéral, jugent excessive la consommation d'espace pour l'urbanisation et recherchent les moyens de resserrer la réglementation. Dès 2002, le gouvernement fédéral, dans son rapport « Notre stratégie pour un développement durable », avait proposé comme objectif de diviser par trois, à l'horizon 2020, le rythme de cette consommation, qui passerait ainsi de 90 ha par jour à 30 ha par jour. La consommation actuelle est de l'ordre de 33 000 ha/an (à rapporter à la surface totale agricole du pays qui est de 17 000 000 ha).

Il faut noter que cette consommation d'espaces est suivie avec précision en Allemagne, à partir des données du cadastre, qui constitue non seulement une base d'imposition mais également un registre indispensable des propriétés. Ainsi, les données relatives à la consommation d'espaces par commune sont publiques ; elles sont connues pour l'année 2009.

¹ mais ceci ne fragilise guère la position des fermiers qui sont beaucoup moins nombreux que les propriétaires.

Le conseil du développement durable (Nachhaltigkeitsbeirat) du Bade-Wurtemberg a proposé des objectifs encore plus ambitieux dans son rapport sur « Les nouvelles voies pour une gestion durable de l'espace », publié en 2004 et actualisé très récemment (octobre 2010), puisqu'il propose de diviser par quatre le rythme de consommation d'espaces d'ici 2020. Pour y parvenir, il propose d'introduire un nouvel instrument sous la forme d'un contingentement des droits à construire, selon un mécanisme de certificats négociables, analogue à celui appliqué en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Cette proposition est reprise par le conseil de développement durable de l'Etat fédéral, qui recommande que des études de faisabilité soient engagées sur la mise en place de tels certificats.

Les autorités ne sont cependant pas encore prêtes à « sauter le pas » et à se lancer dans cette refonte radicale du droit à construire.

2. LA RÉGION FLAMANDE

2.1. Contexte général

La Flandre est une région à forte densité de population (462 habitants/km², à comparer aux 325 dans la région Nord-Pas-de-Calais, et aux 112 en moyenne en France métropolitaine). Les défis spatiaux sont donc importants.

Au terme de la décentralisation intervenue en 1980, le droit des sols est passé aux mains des régions, qui exercent une tutelle sur les provinces et les communes.

La Flandre est divisée en 5 provinces : Flandre occidentale, Flandre orientale, Anvers, Brabant flamand, Limbourg.

Les communes ont été réorganisées en 1975 sur l'ensemble de la Belgique, leur nombre ayant été pratiquement divisé par 5, passant de 2 739 à 589, dont 308 en Flandre.

2.2. Planification spatiale et droit du sol

La loi cadre est la loi sur la planification urbaine et l'aménagement du territoire de 1962, modifiée en 1996 afin de corriger son caractère trop centralisateur.

Les décrets du 24/07/96 et du 18/05/99 définissent les modalités d'élaboration des instruments de planification répondant aux objectifs de développement territorial durable, et d'adéquation entre les besoins, d'une part, et la capacité et la qualité des territoires, d'autre part.

Il existe deux types de documents en Flandre, les schémas de structure d'aménagement et les plans territoriaux d'exécution. Chacun des trois niveaux d'administration, région, province et commune, peut élaborer ces deux types de document en respectant les 5 grands principes fixés dans le décret : subsidiarité, attribution des tâches par le niveau le plus haut, autonomie relative à chaque niveau pour les tâches déléguées, hiérarchie entre les documents (cadrage) et collaboration entre les niveaux.

Chaque niveau a son bloc de compétences. Les compétences sont ciblées sur l'économie pour la région, le tourisme pour les provinces, l'habitat pour les communes, mais elles peuvent être redistribuées au cas par cas par la région. La protection des terres agricoles est du niveau régional.

2.2.1. Les schémas d'aménagement structurel ("ruimtelijk structurplan")

Ce sont des schémas directeurs ayant une triple dimension :

- informative : constat, diagnostic, bilan spatial ;
- directive : vision à long terme des espaces urbains et espaces ouverts, principes d'aménagement et structure spatiale souhaitée, dispositifs de mise en œuvre ;
- contraignante : délimitation des zones urbaines d'habitations, infrastructures, zones d'activité, zones agricoles et forestières.

Ils font l'objet d'une évaluation permanente et d'une révision tous les cinq ans.

Chaque niveau élabore son propre document, en respectant les orientations définies au niveau supérieur. Le schéma de structure d'aménagement régional définit les compétences laissées aux provinces, qui, elles-mêmes, dans leur schéma, définissent les compétences laissées aux communes.

13 villes sont d'intérêt régional et, en conséquence, c'est la région qui définit les périmètres urbains et les plans territoriaux d'exécution, sauf délégation. Une cinquantaine de villes sont d'intérêt provincial et dépendent directement de la Province pour leur schéma.

Le schéma de structure de la Flandre a été élaboré dès 1997, mis en révision partielle en 2003-2004, puis en révision générale en 2007, la prochaine étant prévue en 2012. Le ministère responsable est le ministère de l'aménagement du territoire, de l'habitat et du patrimoine paysager. Ses principales orientations portent sur le renforcement des zones urbaines et des nœuds économiques ainsi que sur le maintien des espaces ouverts.

Le schéma comporte une comptabilité des surfaces en fonction de leur classement juridique (et non de leur utilisation réelle), sur la base de départ 1994 et sur l'objectif 2012 (initialement 2007, révisé) :

surfaces	base 1994 (ha)	objectif 2012 (ha)
Logement	227 500	227 500
Récréation	17 500	21 000
Espaces naturels	146 000	184 000
Forêts	43 000	53 000
Terres agricoles	806 000	750 000
Zones d'activité	55 000	65 500
Autres	64 500	58 500
TOTAL	1 359 500	1 359 500

Il définit également des clés de répartition pour les nouvelles constructions entre zone urbaine et zone rurale : 60% des urbanisations nouvelles doivent être réalisées en zone urbaine telle que définie dans les schémas de structure, ainsi que 80% des emplois créés. Ces objectifs correspondent à des ruptures de tendance.

Il définit également des règles de densité minimale : 25 logements par ha en zone urbaine, et 15 en zone rurale.

Ces objectifs et règles s'appuient sur un zonage appelé « délimitation » réalisé à plusieurs niveaux. Sont d'abord délimitées les zones urbaines des métropoles et villes régionales, ainsi que les nœuds économiques de niveau régional. Sont ensuite délimités les espaces ouverts (zone de la structure naturelle et agricole y compris forestière).

Les zones classées en forêts ou en espaces naturels dans le schéma de structure ont sensiblement augmenté à la suite des révisions successives : 189 000 ha en 1994, 237 000 ha à l'horizon 2012, au détriment des terres agricoles.

Par contre, les surfaces classées en zone urbaine destinées aux logements n'ont pratiquement pas été modifiées, ce qui signifie qu'elles ont initialement été délimitées généreusement et comprennent encore des surfaces agricoles (selon le recensement biennal réalisé par l'institut INBO, les surfaces agricoles flamandes s'établissaient en 2009 à 760 000 ha).

L'administration ne possède pas d'indicateurs de suivi de la consommation réelle d'espaces agricoles.

Les 5 provinces ont élaboré leur schéma de structure. Seuls 191 communes sur les 308 disposent d'un schéma de secteur.

2.2.2. Les plans territoriaux d'exécution (“ruimtelijk uitvoeringsplannen”, RUP)

Les plans territoriaux d'exécution (RUP) définissent les règles d'utilisation des sols à l'échelle de la parcelle, en conformité avec les schémas de structure, et sont les seuls documents opposables. Ils délimitent notamment les parcelles urbanisables et les « espaces ouverts » (espaces agricoles, naturels ou forestiers). Ils peuvent être thématiques (projet) ou globaux (territoire), concerner une ou plusieurs parties de territoires. Ils comportent un règlement fixant pour chaque zone les modalités d'aménagement et de gestion. L'urbanisation d'une nouvelle zone urbaine, en conformité avec le schéma de structure, nécessite obligatoirement l'élaboration préalable d'un RUP.

La taille d'un RUP est de quelques centaines d'hectares ; en général donc, infra-communale.

Les délais d'élaboration sont de 18 mois à 2 ans. Le RUP est établi par le niveau responsable désigné dans le schéma de structure et peut être modifié avec l'approbation du niveau supérieur.

Les RUP se substituent progressivement -mais beaucoup moins vite qu'initialement prévu- aux plans de secteur (sortes de schémas directeurs, établis au 1/10 000 en application de la loi de 1962 et couvrant l'ensemble de la Belgique). Actualisés jusqu'en 2001, les plans de secteur demeurent en vigueur tant qu'un RUP n'a pas été élaboré.

En 2007, 89 RUP régionaux étaient achevés et 62 en cours (concernant les zones urbaines métropolitaines, le réseau économique du canal Albert, les ports maritimes, les autoroutes, les champs éoliens,...).

Les RUP provinciaux couvrent des petites zones urbaines, des pôles économiques secondaires, des opérations de tourisme et de loisirs, des aménagements liés à la gestion de l'eau.

Les RUP communaux concernent des opérations de logements ou d'activités locales.

Les RUP couvrent aujourd'hui près de 10% du territoire flamand.

2.2.3. Catégories d'affectation des sols dans le RUP

Le décret du 18/05/99, modifié par décret du 27/03/09, définit les catégories d'affectation de zones dans le RUP. S'agissant de l'agriculture, trois sous-catégories doivent être cartographiées :

- la *zone agraire*, principalement destinée à l'agriculture professionnelle

-
- la zone d'entreprises agricoles, destinée à l'horticulture sous serre
 - la zone *agraire exempte de constructions*, où la construction de tout bâtiment agricole est interdite.

Certains espaces agricoles peuvent également être classés en zone verte d'espaces ouverts mixtes, où la conservation de la nature, la sylviculture, la préservation des paysages, l'agriculture et la récréation doivent coexister.

Le RUP est donc susceptible de faire peser des contraintes fortes sur les activités agricoles.

Les forêts sont classées : en « bois », zone principalement destinée au maintien, au développement et à la restauration des bois ; en zone verte « d'espaces ouverts mixtes » ; ou en « réserves et nature ».

2.3. La fiscalité

La fiscalité a été sensiblement alourdie en 2009 (décret du 27/03/09), avec une taxe forfaitaire sur les plus-values résultant d'une modification d'affectation des sols, et plus marginalement par un impôt foncier sur les résidences secondaires.

2.3.1. La taxe sur les plus-values

La taxe sur les plus-values est élevée. Les plus-values sont calculées sur la base d'un barème fixe, actualisé tous les cinq ans. Ce barème détermine la plus-value présumée sur laquelle sera appliqué un pourcentage d'imposition progressif.

Ainsi, la plus-value présumée est de 85,92 € par m² de terres agricoles devenu constructible ; de 96,31 € par m² de bois. Pour un hectare agricole, le montant de la plus-value est donc de 859 200 € et la taxe à payer de 191 385 € (soit en l'espèce 22,3% ; la tranche au-dessus de 500 000 € est taxée à 30%).

La taxe est due l'année suivant l'entrée en vigueur du nouveau RUP. Le fait générateur est la modification d'affectation du sol . La taxe n'est cependant exigible qu'au moment de la vente de la parcelle ou de son urbanisation effective.

Les acquisitions par voie d'expropriation se font sur la base du prix de marché des terres agricoles non urbanisables, auquel est ajoutée la plus-value forfaitaire (ainsi, pour un prix de marché des terres agricoles autour de 25 €/m², le prix d'expropriation sera de 110,92 €, augmenté d'une indemnité de remploi de 20%). L'évaluation est donc d'ordre administratif et non judiciaire, de même, naturellement, que les contentieux éventuels.

Les sommes perçues sont affectées à un « fonds des bénéfices résultant de la planification spatiale », géré au niveau régional. Elles sont reversées à la collectivité en charge de la planification. À noter qu'une partie est utilisée pour payer les moins-values (cf. infra) qui peuvent être générées, symétriquement, par des modifications de classement réduisant la valeur d'usage.

2.3.2. La taxe sur les résidences secondaires

Différentes initiatives ont été prises par les niveaux provincial et communal afin de taxer les résidences secondaires. Ces taxes ont fait l'objet de contestations devant les tribunaux. Une taxe annuelle de 106 € par résidence secondaire est cependant actuellement en vigueur en Flandre occidentale.

Un décret récent limite les autorisations de constructions de résidences, dans les zones d'extension d'habitat, aux personnes ayant un lien de plus de cinq ans avec la commune. Ces dispositions visent à freiner les constructions sur la côte flamande, et, indirectement, à protéger la zone littorale.

2.4. Les interventions foncières sur les espaces agricoles et naturels

La Flandre dispose d'une agence foncière spécialisée, la société foncière flamande (Vlaamse Landmaatschappij, VLM). Cette agence a été créée en 1988, en reprenant les services de l'État belge chargés du remembrement pour la partie flamande. Son siège est à Bruxelles.

2.4.1. Organisation et missions de la VLM

La VLM est placée sous la compétence du ministre de l'environnement, de la nature et de l'énergie de la région flamande. Son conseil d'administration, composé de représentants des institutions politiques (région, provinces, élus...), décide des acquisitions dans le cadre d'un contrat de gestion quinquennal approuvé par le ministre de tutelle.

La VLM dispose d'un service extérieur par province et comprend 700 agents environ. Elle conduit les opérations de remembrement agricole et fait des acquisitions, à l'amiable, par voie de préemption ou d'expropriation, afin de réaliser des aménagements de milieux naturels et forestiers. Elle peut intervenir sur l'ensemble des espaces agricoles, notamment pour lutter contre la fragmentation des terres, et sur les espaces « verts » pour développer les forêts et les zones récréatives, tels que ces espaces sont définis par le RUP.

Elle réalise les interventions foncières dans le cadre des plans d'aménagement rural intégré élaborés par les collectivités (une soixantaine ont été approuvés depuis la mise en œuvre de cette politique en 1998). Ces plans associent les différents niveaux de collectivités et différents partenaires des secteurs économiques et associatifs.

2.4.2. Gestion du programme de développement rural

La VLM est chargée de mettre en œuvre le programme de développement rural, financé au titre du 2ème pilier de la politique agricole commune, pour ce qui concerne les mesures des axes 2, 3 et 4 (mesures agri environnementales et de développement rural).

Dans ce cadre, elle gère le dispositif original de « banque de lisier » : service d'échange des droits à épandage de lisier, qui permet aux éleveurs de rester en conformité avec la directive *nitrates*.

2.4.3. Remembrement

L'instrument juridique du remembrement permet la redistribution du parcellaire agricole et également les aménagements environnementaux : reboisements, reconstitution de milieux naturels, zones de loisirs. 35% des terres agricoles flamandes (250 000 ha) sont aujourd'hui remembrées. Les aménagements environnementaux prennent un poids de plus en plus important, avec l'objectif d'assurer la cohésion et l'intégration des différentes fonctions de la campagne.

2.4.4. Gestion des compensations et banque d'échange de foncier

Des réserves foncières sont constituées par la VLM en prévision des compensations exigées à la suite de constructions d'infrastructures nouvelles, ou pour faciliter l'échange de foncier sans avoir à engager de procédure d'expropriation (exemple : extension du port d'Anvers). À ce titre, fin 2009, la VLM avait en portefeuille 2887 ha de terres agricoles et 238 ha de forêts.

2.4.5. Versement des indemnités pour moins-value à la suite d'une modification du RUP

Comme indiqué plus haut, depuis 2009, les propriétaires doivent être indemnisés, en cas de moins-values résultant d'une modification du RUP (dispositif symétrique de celui des plus-values). La VLM est chargée, à ce titre, d'indemniser les pertes de valeur résultant d'un boisement ou aménagement de milieu naturel (passage du jaune au vert dans le RUP), et de verser des compensations lors de la mise en place de servitudes légales affectant la valeur du foncier agricole. Les premiers paiements seront effectifs en 2011 (un budget de 1,45 M€ est prévu).

3. LE CANTON DE BÂLE-CAMPAGNE

3.1. Contexte général

La Suisse est une confédération formée de 26 cantons et 2 551 communes. Les cantons jouissent d'une large souveraineté (constitution, parlement, gouvernement, tribunaux) qu'ils exercent pleinement dans un grand nombre de domaines: santé, éducation, police, culture, etc. L'aménagement du territoire est un domaine partagé entre l'État fédéral, le canton et la commune.

Les cantons sont de taille très variable (de 37 km² pour Bâle-Ville à 7 105 km² pour les Grisons). La population atteint 7,8 millions d'habitants en 2010, pour une superficie totale de 41 285 km², soit une densité moyenne de population de 189 habitants/km².

Cependant, compte tenu du relief très montagneux, les densités de population sur les zones habitables (30% seulement du territoire) peuvent être très élevées (527 hab/km² pour le canton de Bâle-Campagne).

La Suisse reste un pays de forte immigration qui explique l'essentiel de la pression démographique.

L'aménagement du territoire est fortement contraint par le relief qui oriente les couloirs de communication, couloirs européens à très fort trafic.

L'agriculture occupe 37% du territoire, les forêts productives 31%, et les espaces de montagne improductifs 24%.

En matière de droit du sol, la Suisse a sans doute la réglementation la plus restrictive d'Europe. La consommation d'espaces pour l'urbanisation, actuellement de l'ordre de 2 500 ha de terres agricoles par an (à rapporter à la surface agricole actuelle de 1.530.000 ha), y est cependant jugée excessive et non durable.

3.2. Planification spatiale et droit du sol

3.2.1. Les lois fédérales

Les lois fédérales protègent fortement les espaces ruraux et forestiers.

- la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979

Cette loi fixe les principes d'aménagement et la répartition des compétences (cf. infra). Elle présente la particularité de se fixer comme objectif particulier de garantir « des sources d'approvisionnement suffisantes » au pays, dans une optique autarcique et de défense du territoire, qui reflétait les inquiétudes de l'époque. Cet objectif a fortement soutenu la protection des terres agricoles productives, même si aujourd'hui il n'est plus aussi déterminant.

Les plans d'affectation des sols doivent délimiter « les zones agricoles [qui] servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique ».

La loi d'aménagement du territoire a été complétée par une ordonnance d'aménagement du territoire (OAT) du 28 juin 2000. Cette OAT précise le contenu des documents de planification et leur mode d'élaboration.

- la loi sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991

Cette loi fixe les conditions de transfert de propriété de biens agricoles. Elle comprend des dispositions importantes qui contraignent fortement les transactions de foncier agricole.

Elle soumet, en effet, à autorisation préalable de l'autorité cantonale, les acquisitions de biens immobiliers agricoles. Cette autorisation est refusée quand l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel, et si le prix fixé est « surfait ». Le prix est considéré comme surfait s'il dépasse de plus de 5% la moyenne des prix observés sur les cinq années précédentes (ces 5% peuvent être portés à 15% sur décision du canton).

De plus, les divisions de parcelles en parcelles de moins de 2 500 m² (1 500 m² sur le vignoble) sont interdites. Ce seuil peut en outre être relevé par le canton.

Ces dispositions limitent fortement les comportements spéculatifs.

- la loi sur les forêts du 4 octobre 1991

Cette loi prescrit le maintien de la surface totale forestière et en conséquence interdit les défrichements, sauf cas particuliers qui doivent donner lieu à compensation dans la même région par reboisement (ou dans une région voisine si le reboisement risque d'affecter des surfaces agricoles privilégiées).

Des parcelles boisées ne peuvent pas être classées en zone urbanisable dans le plan d'affectation des sols si le défrichement n'a pas été auparavant autorisé.

En outre, les lisières des forêts doivent être protégées par une zone tampon non constructible, afin d'éviter tout risque de grignotage et de ne pas gêner l'exploitation forestière. Sa largeur est fixée par décision du canton.

3.2.2. La planification et le droit du sol

La Constitution helvétique octroie à la Confédération, depuis 1969, la compétence d'établir une législation relative à l'aménagement du territoire, mais limitée aux principes (« concepts »). L'application concrète de ces principes dans la planification spatiale incombe pour l'essentiel aux cantons, qui peuvent déléguer une partie de leurs compétences aux communes.

- Les orientations stratégiques et les plans de secteur

La confédération élabore le plan d'intérêt fédéral qui fixe des orientations stratégiques et détermine les grandes infrastructures (Konzepte und Sachpläne) ainsi que des plans de secteur (Sachplan) dans des domaines d'intérêt fédéral comme l'agriculture. Un plan sectoriel concerne plus particulièrement les équipements sportifs (notamment sports d'hiver), les orientations paysagères et les surfaces d'assolement. Les orientations paysagères couvrent l'essentiel des zones naturelles et 60% des terres agricoles.

Le volet concernant les surfaces d'assolement a plus particulièrement pour objet d'identifier et de préserver les meilleures terres agricoles et la capacité d'autoapprovisionnement du pays : les surfaces d'assolement sont réparties par canton, puis par commune et identifiées sur le plan d'affectation des sols. Il a été approuvé en 1992. Les surfaces correspondantes sont en voie d'être enregistrées numériquement.

– Le plan directeur cantonal

C'est la législation cantonale qui définit les exigences en matière de construction (règles d'intégration et de conception, normes de réalisation et d'exploitation, etc.), mais, parfois aussi, en matière de création de routes, de remembrement. Ce droit présente de grandes disparités de densité réglementaire ; les grands cantons urbains disposent d'une législation plus complète et plus complexe que les petits cantons ruraux.

L'instrument principal reste le **plan directeur cantonal** (Kantonalen Richtplan) que chaque canton soumet à l'approbation du Conseil fédéral. Il est généralement révisé tous les dix ans.

Ce plan régit tous les aspects relatifs à l'aménagement du territoire. Il comprend une carte établie au 1/50 000 -qui indique la zone urbaine, les zones agricoles, les espaces de grand intérêt paysager et écologique, ceux soumis à des risques naturels- et un texte d'accompagnement. Il est élaboré en concertation avec la Confédération et les cantons voisins.

Le plan du Canton de Bâle-Campagne, engagé en juin 2007, a été approuvé par le Conseil fédéral en septembre 2010.

– Le plan d'affectation des sols

Chaque commune doit obligatoirement établir un plan d'affectation des sols : le *Nutzungsplan*. Il est soumis à l'approbation des autorités cantonales. Le plan définit, à la parcelle, les limites des zones constructibles, les densités et la nature des équipements prévus. Dans les zones non urbanisables, doivent être délimitées les surfaces d'assolement (cf. schéma de secteur agricole), les espaces forestiers et naturels, des zones spécifiques (zones de protection, zones d'extractions de matériaux, domaines skiables, zones de hameaux...).

Le plan est opposable aux propriétaires et négocié avec eux en cas de projets d'urbanisation (y compris les équipements nécessaires). L'expropriation ne peut en effet être utilisée que pour des équipements publics, et non pour la construction de logements ou de zones d'activité qui nécessitent le libre consentement des propriétaires.

3.3. Un référendum d'initiative populaire en 2013

Signe de forte sensibilisation des Suisses au mitage de leur territoire par l'urbanisation, en lien avec le débat actuel sur le projet de territoire, une « votation » doit être organisée en 2013 au niveau fédéral, à la demande des citoyens (les 100 000 signatures nécessaires ont été recueillies) sur l'interdiction totale de toute urbanisation nouvelle sur les espaces agricoles jusqu'en 2032.

Ce projet trouve un large écho dans la population mais les autorités fédérales semblent préférer une solution alternative visant à faire remonter les plans d'affectation des sols au niveau du canton, qui ne les déléguerait plus aux communes, solution qui permettrait de garder un minimum de souplesse.

Les travaux poursuivis dans le cadre du programme Raum+ visent à doter les collectivités d'outils de pilotage et de contrôle pour mieux gérer le foncier réservé à l'urbanisation.

3.4. Une politique de sensibilisation à la densification : le programme Raum+

Ce programme de recherche appliquée, financé par l'Office fédéral du développement territorial, est animé par le professeur Bernd Scholl, directeur de l'institut de développement du territoire et du paysage à l'école polytechnique (ETH) de Zurich.

Il est né dans le Land transfrontalier voisin du Bade-Wurtemberg et vise à faciliter le développement à l'intérieur des zones urbaines. A cette fin, le programme identifie l'offre potentielle de foncier disponible, invite à définir des stratégies d'utilisation et met en place un monitoring.

Il apporte une aide aux cantons pour l'élaboration de leur plan directeur mais également aux communes pour la gestion du foncier.

Le développement « intérieur » est considéré comme de la responsabilité du canton, qui est invité à évaluer l'offre et la demande foncières au niveau des communes.

Une étude réalisée en 2008 par l'ARE montre que l'offre foncière ne correspond pas souvent à la demande, les zones à urbaniser étant souvent mal calibrées et mal localisées.

Le programme Raum+ a été développé sur le canton de Schwytz, voisin de celui de Zurich.

L'inventaire de tous les terrains non construits situés en zone urbaine a été réalisé à partir du cadastre. Le fichier numérisé est partagé avec les communes mais n'est pas public.

Le foncier disponible est classé en trois catégories :

- parcelles à densifier (39%)
- parcelles insérées dans le tissu urbain, non construites, « dents creuses » (18%)
- réserves à urbaniser (43%)

Cette classification a été complétée par une enquête auprès des propriétaires, permettant de préciser :

- le niveau de disponibilité de la parcelle et la réceptivité des propriétaires à la densification ; 29% des propriétaires n'ont pas soulevé d'objection, 71% ont fait état de blocages divers ; ces pourcentages sont très variables selon le type de foncier concerné (habitat, mixte, activités, équipements) ;
- une typologie des parcelles (taille, délai de disponibilité du terrain, existence de projets,...).

Les réserves totales se révèlent très importantes. Extrapolées à l'ensemble de la Suisse, sur la base de la surface utilisée par habitant (actuellement de 50 m²), et sans jouer sur les densités plafond, les surfaces disponibles permettraient d'accueillir plus de 2 millions d'habitants, soit un accroissement de population du quart de la population actuelle. Sur la base du rythme

d'accroissement actuel, la Suisse pourrait ainsi maintenir inchangée la zone urbaine actuelle pendant plus de vingt ans (2013-2033).

Il revient aujourd'hui aux communes d'arrêter la stratégie pour mobiliser ce foncier.

Le canton de Bâle-campagne finance cet inventaire, dont le coût s'établit entre 1 000 et 2 000 € par commune grâce à la mobilisation des étudiants de l'ETH. Mais il reste encore perçu comme un outil pédagogique et non comme un outil de gestion.

3.5. La fiscalité

La loi d'aménagement du territoire laisse la possibilité aux cantons d'appliquer une taxe sur la plus-value réalisée à la suite d'une opération d'urbanisation, permettant d'alimenter un fonds de financement des équipements publics. Cette disposition n'est utilisée que par 3 cantons (dont le canton de Bâle-Ville).

4. LA COMMUNAUTÉ AUTONOME BASQUE

4.1. Contexte général

L'Espagne est un pays à institutions quasi-fédérales, les 17 communautés autonomes ont une très grande autonomie, peuvent légiférer et exercent la tutelle sur les provinces (50 au total), qui elles-mêmes l'exercent sur les 1812 communes.

La communauté autonome basque (CAPV) est formée de trois provinces (diputacion) correspondant aux territoires historiques de Biscaye (Bilbao), d'Alava (Vitoria-Gasteiz) et de Guipúzcoa (Saint-Sébastien-Donostia), qui ont le privilège singulier, partagé avec la province voisine de Navarre, de lever l'impôt (droit issu des « *fueros* », la province étant de ce fait une « diputacion foral »).

Vitoria-Gasteiz est la capitale de la communauté où siègent le parlement et le gouvernement basques.

La communauté basque est petite (7234 km²), montagneuse, mais densément peuplée (2,17 M d'habitants, 290 habitants/km²), avec une concentration de la population sur la façade littorale.

Elle est économiquement forte, avec un PIB par habitant le plus élevé d'Espagne, (30 700 € en 2009, contre 22 900, moyenne nationale, et 23 600, moyenne de l'UE-27).

La forêt occupe plus de la moitié du territoire (391 000 ha) ; l'agriculture, un tiers (240 000 ha, majoritairement prairies permanentes).

4.2. Planification spatiale et droit du sol

La communauté est compétente en matière de planification spatiale, l'Etat central n'intervenant qu'en matière de grandes infrastructures nationales.

La loi d'aménagement du territoire (ley de ordenacion territorial, LOT, 1990) définit les outils de la planification territoriale et leur contenu: les directives d'aménagement du territoire, le plan territorial partiel, le plan territorial sectoriel.

4.2.1. Les directives d'aménagement du territoire (*directrices de ordenacion territorial, DOT*)

Les DOT fixent les principes généraux d'aménagement du territoire basque.

Elles divisent le territoire en 15 « aires fonctionnelles », au niveau desquelles doit être élaboré un plan territorial partiel.

Les directives définissent le zonage des espaces ruraux selon les caractéristiques physiques et la vocation des sols : zones forestières, espaces naturels protégés, zones agricoles, espaces pastoraux, zones humides et zones de protection des eaux superficielles (« matrice d'aménagement du milieu physique »).

Elles définissent, pour chacune de ces zones, les usages ou activités pertinents, admissibles, ou interdits, classés en loisir et détente, protection de l'environnement et des paysages, agriculture, élevage, cultures sous serre, foresterie, extraction de matériaux

En zone agricole, les DOT recommandent de n'autoriser que les constructions en continuité avec le bâti existant et interdisent les constructions non nécessaires à l'activité agricole.

Les DOT ont été approuvées par décret en 1997 mais elles sont actuellement en cours de révision. Le projet du gouvernement (juin 2010) vise à obliger les collectivités à mieux justifier et quantifier leur besoin d'urbanisation nouvelle.

4.2.2. Le plan territorial partiel (*plan territorial parcial*, PTP)

Le plan territorial partiel (PTP), véritable schéma directeur local, est élaboré par la province, ou, dans certains cas, directement par la communauté, au niveau de chaque aire fonctionnelle. Il doit être approuvé par la communauté et la province concernée et a une durée de vie de 16 ans. Mais leur élaboration se révèle particulièrement laborieuse (6 sont encore en chantier), ce qui limite leur capacité à encadrer les plans généraux d'aménagement urbains(cf infra).

Les PTP de la province de Guipúzcoa (au nombre de six) avaient été mis en chantier dès 1992, avant même l'approbation des DOT ; ils ont été repris en 2001, soumis à enquête publique en 2003, mais quatre PTP seulement ont pu être approuvés (en 2005, 2006 et 2009).

Le PTP de Saint Sébastien (qui couvre une zone de très forte densité démographique, 1000 habitants au km²) a été relancée en 2008 avec un document d'orientation dénommé « critères, objectifs et solutions générales », approuvé par le ministère basque de l'environnement et de l'aménagement du territoire et par la province de Guipúzcoa. Il a été soumis à enquête publique (décembre 2010 - janvier 2011) et approuvé en juillet 2011.

Le plan général d'aménagement de la ville de Saint Sébastien a cependant été approuvé entretemps (en juin 2010).

Un PTP reste encore au stade des études préalables.

Le PTP de Saint Sébastien définit un zonage de l'espace en quatre catégories :

- espace naturel et forestier bénéficiant d'une protection spéciale, où la protection des milieux naturels et des paysages doit être assurée et où les activités forestières doivent être maintenues ;
- espace agricole, où les activités agricoles doivent être consolidées ;
- couloirs fluviaux, constituant des zones d'écoulement des crues et des coulées vertes ;
- les sols susceptibles d'occupation par les activités urbaines : sols déjà occupés et espaces proches dédiés à l'urbanisation future, où le plan propose de circonscrire l'urbanisation pendant 16 ans ;
- les réserves territoriales (au nombre de 8), qui ne peuvent pas être urbanisées avant l'échéance du PTP.

En outre, le PTP a introduit les « *parcs ruraux interurbains* » et les « *parcs ruraux péri-urbains* » (8 au total), qui ont pour objectif le maintien des espaces verts et d'une activité agricole compatible avec la proximité urbaine et le développement des zones de loisirs. Au sein de ces grands espaces verts, situés dans les zones urbaines ou en périphérie, la protection des terres agricoles est préconisée afin de permettre le maintien de l'activité mais n'est pas strictement prescrite.

En application des DOT, le PTP doit quantifier l'offre de foncier urbanisable pour les besoins de logements dans chaque commune. Il doit en outre plafonner les disponibilités de foncier pour les résidences secondaires.

Le PTP sera, en principe, opposable aux plans d'aménagement urbains et protège de l'urbanisation 70% de son territoire. On peut évidemment constater qu'il arrive bien tard, les zones urbanisables des communes s'étalant déjà sur de nombreux espaces agricoles.

Ainsi, au cours des dix dernières années, on estime la perte de sol agricole à haute ou très haute valeur agronomique (cf. infra) à 280 ha sur un total de 2 100 ha classés dans cette catégorie en 2000 (13%), soit un taux de consommation très élevé.

4.2.3. Le plan territorial sectoriel (*plan territorial sectorial*, PTS)

Aux documents de planification territoriale, s'ajoutent des plans thématiques élaborés par la communauté, dits *sectoriels* (PTS, plans territoriaux sectoriels): agro-forestier, zones humides, littoral, zones d'activités économiques et transport.

Le PTS couvre tous les espaces agricoles, forestiers et naturels. Il ne permet pas la protection totale de ces espaces mais doit cependant classer les sols selon leur valeur agronomique et définir les terres agricoles « à haute valeur agronomique » dont l'urbanisation sera rendue très difficile (la commune devra prouver l'intérêt supérieur à urbaniser).

Les sols agricoles sont classés par le PTS en 8 catégories, en fonction de leur richesse et de leur exploitabilité (un critère de pente est pris en compte). Les trois premières catégories sont considérées à haute valeur agronomique. Dans la région de Vitoria, 15% des sols agricoles ont ainsi été classés « à haute valeur agronomique », 7% dans la région de Bilbao.

Par ailleurs, les espaces forestiers sont fortement protégés et leur défrichement nécessite l'accord de la *diputacion*.

Le PTS agro-forestier a cependant beaucoup de difficultés à être élaboré puisqu'il est en préparation depuis près de 15 ans. Il est maintenant au stade de l'élaboration finale, mais les problèmes de compatibilité avec les PTP ont freiné sa préparation et ne sont toujours pas juridiquement résolus.

4.2.4. La loi du sol et d'urbanisme du 30 juin 2006

Une loi du sol et d'urbanisme, votée par le Parlement basque le 30 juin 2006, fixe les règles d'urbanisme et le droit du sol au niveau des communes. Elle définit les plans d'aménagement urbains.

La loi prescrit une densité maximale mais également une densité minimale d'urbanisation, respectivement de 2,3 et 0,40 en surface de plancher.

Les conditions de construction, pour les besoins de l'activité agricole, sur les terres classées agricoles au PGOU, ont été resserrées, puisque la loi impose un engagement de maintien en activité agricole de 25 ans.

4.2.5. Le plan général d'aménagement urbain (*plan general de ordenacion urbana*, PGOU)

Les communes élaborent un plan général d'aménagement urbain (PGOU, *Plan General de Ordenacion Urbana*), soumis à l'approbation de la province, sauf pour les communes de plus de 7000 habitants qui approuvent elles mêmes leur document.

Le PGOU est révisé tous les huit ans. Il fixe l'occupation des sols, les types d'habitat autorisés et les densités.

S'agissant du PGOU de Saint Sébastien (approuvé en juin 2010), un droit de préemption a été mis en place au profit de la commune sur les espaces agricoles. Ce droit de préemption avait été réclamé par les agriculteurs, dans les groupes de travail de préparation du PGOU, ce qui traduit leur attente d'une protection renforcée sur ces espaces.

4.3. La fiscalité

L'ensemble de l'Espagne connaît, en matière de fiscalité, un système original par lequel 15% de la propriété est transféré à la commune lors du changement d'usage du sol dans le PGOU. Ce paiement « en nature » peut être remplacé par le paiement d'un droit d'une valeur équivalente, au moment de l'urbanisation effective (logement ou zones d'activités).

Ce dispositif permet aux collectivités de financer une politique de logements locatifs, mais a évidemment des effets pervers en ce qui concerne les objectifs de consommation d'espaces. Cette taxe n'a donc aucun effet restrictif.

4.4. Les interventions foncières

Le gouvernement basque a décidé de mettre en place un instrument d'intervention foncière afin de protéger le patrimoine foncier agricole, sous la forme de « banques des sols ».

Cet instrument est prévu dans le PTS agro-forestier en voie d'approbation et également dans la loi récente (2008) d'orientation agricole et agro-alimentaire. Mais il est laissé à l'initiative des provinces et dépend d'elles. La province de Guipúzcoa a créé sa banque du sol en janvier 2008 (la société publique forale ETORLU).

La banque du sol a pour mission : de mettre en œuvre des compensations en surface au profit des agriculteurs dont une partie des terrains est urbanisée ; de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs ; de remettre en culture les sols sous-utilisés ou en voie d'abandon. À cette fin, elle peut disposer d'un droit de préemption sur les espaces agricoles (créé par la commune dans le cadre de son PGOU), voire d'expropriation. Cet outil n'a cependant pas encore été effectivement utilisé.

5. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS

Les régions limitrophes visitées ont en commun une forte densité de population, sensiblement plus élevée qu'en France, qui rend plus aiguë la question de la gestion économe de l'espace. Elles ont en outre des pouvoirs spécifiques que leur confère le statut fédéral ou quasi-fédéral de leur pays, ce qui également les distingue de la France.

Les problématiques rencontrées ne sont pas, cependant, si différentes. Les réponses qui y sont apportées, sont par contre marquées par l'organisation institutionnelle et le cadrage des documents de planification qui en découle.

5.1. Le rythme de consommation d'espaces agricoles est jugé excessif :

La question de la protection d'une ressource non renouvelable et stratégique a émergé dans tous les pays voisins : le problème est parfaitement identifié.

Même s'il n'est pas mesuré avec précision, sauf en Allemagne et en Suisse, le rythme de consommation d'espaces est jugé excessif. Les autorités cherchent en conséquence à adapter leur dispositif réglementaire pour le maîtriser.

L'Allemagne elle-même, qui semble avoir un dispositif bien établi et protecteur, cherche à réduire fortement son rythme de consommation d'espace (division par trois d'ici 2020), et a ouvert un débat, à l'initiative du Bade-Wurtemberg qui est le Land le plus protecteur, qui pourrait conduire à une réforme radicale du droit à urbaniser, avec l'introduction de certificats à construire négociables.

La Suisse, quant à elle, est en attente des résultats d'un référendum d'initiative populaire prévu en 2013 sur le gel de toute urbanisation nouvelle sur les espaces agricoles pendant vingt ans.

5.2. L'observation de la consommation d'espaces est très inégale selon les pays :

La gestion économe de l'espace passe d'abord par la construction d'outils de connaissance qui sont précis en Allemagne et en Suisse, encore insuffisamment présents en Flandre et au Pays Basque, et en cours de définition en France.

Pour être performants, ces outils doivent s'appuyer sur les données numérisées du cadastre afin de disposer d'une information précise à l'échelle de la commune sur les parcelles et la nature de leur occupation.

En Suisse et au Bade-Wurtemberg, les outils de connaissance sont également mobilisés dans le cadre d'un programme expérimental (Raum+) afin de connaître les possibilités de densification des parcelles en zones urbanisées.

5.3. Par contraste avec les terres agricoles, la forêt bénéficie de protections fortes :

Les réglementations protègent fortement la forêt dans tous les pays, ce qui conduit à une extension des surfaces boisées.

Le mécanisme protecteur, en effet, est double : protection réglementaire générale des surfaces boisées, soumises à autorisation de défrichement en cas de besoin, et mise en œuvre de

compensation d'impacts des grands projets d'aménagement sous la forme de reboisement de terres agricoles. Les surfaces agricoles s'en trouvent donc doublement affectées.

5.4. Les trois niveaux de collectivités ont chacun un rôle dans la planification :

Attachés à la gouvernance de type fédéral, les différents niveaux de collectivités sont dans un mécanisme de tutelles emboîtées et ont chacun un rôle en matière de planification spatiale. Ceci conduit, d'une part, à une concertation permanente entre les trois niveaux de gouvernance partout présents (région-État, province-région et commune) et, d'autre part, à la couverture totale du territoire par des schémas directeurs. C'est déjà le cas en Suisse et en Allemagne.

Dans ce contexte, la France se distingue avec un dispositif qui confie l'essentiel des pouvoirs d'urbanisme aux communes.

5.5. Les zonages n'ont que des effets différés sur la consommation d'espace :

Les zonages jouent naturellement un rôle majeur dans l'organisation spatiale mais ne peuvent à eux seuls constituer le frein souhaité sur la consommation d'espace, et ceci pour deux raisons.

Il est difficile de connaître, dans la situation de référence, le stock de terres agricoles disponibles déjà classées en zone urbanisable. Les matrices des schémas d'urbanisme ne renseignent pas sur l'utilisation effective des sols selon leur classement. Les zones urbaines, en Allemagne et en Belgique par exemple, sont très larges et comprennent des terres à usage agricole, ce qui laisse des possibilités importantes de densification et d'extension.

Les schémas directeurs sont en révision fréquente (tous les cinq ans en Flandre), ce qui peut les rendre beaucoup moins contraignants. Enfin, ils peuvent réclamer un temps très long d'élaboration (en Espagne), ce qui également réduit leurs effets ; le risque étant grand, dans ce cas, qu'ils ne soient que la somme des exigences des communes.

5.6. Des densités minimales sont appliquées dans les programmes d'urbanisation nouvelle :

La Flandre, le Bade-Wurtemberg, et le Pays basque recourent chacun à des règles de densité minimale pour les programmes nouveaux, exprimée en surface de plancher ou en nombre de logements, qui conduisent à une réelle densification (de 20 à 70 logements/ha).

Certaines agglomérations en France commencent à prescrire de telles dispositions dans leurs documents d'urbanisme.

5.7. Les interventions foncières à des fins de conservation des terres agricoles ne sont pas pratiquées :

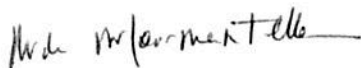
La Flandre possède un établissement foncier susceptible d'intervenir sur l'ensemble des espaces classés agricoles, naturels et forestiers dans son schéma directeur. Les acquisitions sont cependant essentiellement destinées à des opérations d'aménagement de milieux naturels et de compensation dans le cadre d'opérations à vocation économique ou de loisirs.

Le Pays Basque s'efforce de mettre en place un outil foncier, analogue aux SAFER, permettant de préserver des exploitations agricoles.

Le Bade-Wurtemberg ne connaît pas d'instrument de ce type.

Aucune de ces régions ne réalise donc des interventions foncières sur les terres agricoles aux fins de les protéger de l'urbanisation.

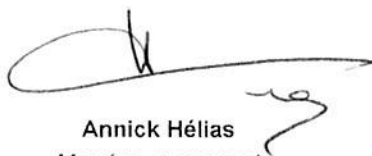
Le résumé des actes du séminaire qui s'est tenu à Paris le 18 novembre 2011 autour des représentants de chacune des quatre régions concernées, joint en annexe, complète et illustre ces observations.



Aude Dufourmantelle
*Architecte-urbaniste en chef de l'Etat
chargée de mission au CGEDD*



Philippe Balny
*Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts*



Annick Hélias
*Membre permanent
du CGEDD*



Olivier Beth
*Inspecteur général
de l'agriculture*

Annexes

1. Lettres de mission
2. Liste des personnes rencontrées
3. Recommandations du Conseil de développement durable du Bade-Wurtemberg relatives à l'étalement urbain
4. Programme du séminaire de travail du 18 novembre 2011 à Paris (OIE)
5. Résumé des actes du séminaire du 18 novembre 2011
6. Tableau des documents de planification par pays

Annexe 1 - Lettres de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

Le Vice-Président

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

**Conseil général de l'agriculture,
de l'alimentation et des espaces ruraux**

Le Vice-Président

Paris, le 12 octobre 2009

NOTE

à l'attention de

Madame Annick HELIAS,
Monsieur Didier CAUVILLE,
membres permanents du CGEDD
et de

Monsieur Philippe BALNY,
Monsieur Olivier BETH,
membres permanents du CGAAER

Objet :
Parangonnage sur la gestion économe
des terres agricoles sous pression urbaine

Dans le prolongement des missions conjointes effectuées ces dernières années par les deux conseils généraux sur la maîtrise du développement urbain et une gestion économe des terres agricoles, nous vous confions la mission d'analyser les dispositifs mis en place pour la protection des espaces agricoles en milieu péri-urbain dans quelques agglomérations européennes.

Vous vous attacherez à mettre en évidence :

- les instruments réglementaires, fiscaux, contractuels et fonciers mobilisés ;
- les modalités de gouvernance (parties prenantes, démarche spécifique comme l'élaboration de projet stratégique) ;
- les dispositifs de suivi et d'évaluation.

Cette étude de parangonnage conjointe qui s'intègre aux missions de veille menées par les deux conseils généraux, comprendra deux phases :

-
- une analyse de la littérature existante sur ce sujet.

La restitution de cette phase se fera sous la forme de fiches de lecture établies à partir d'une grille d'analyse des dispositifs que vous arrêterez. Cette phase permettra également de sélectionner trois ou quatre agglomérations européennes dont vous aurez jugé les actions particulièrement probantes.

Cette première phase fera l'objet d'un rapport d'étape avant la fin de l'année permettant de valider la pertinence de la seconde phase.

- Un déplacement sur site comprenant une série d'entretiens avec les principaux acteurs des agglomérations sélectionnées.

Cette phase vous permettra au-delà de la description détaillée du dispositif et des instruments mobilisés, de recueillir les témoignages des acteurs directement concernés.

Leur restitution se fera sous la forme de monographies.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez faire appel aux membres des différentes missions ayant eu à traiter de ce sujet et prendre contact avec les administrations de l'Etat et des collectivités, les établissements publics et autres acteurs concernés.

Le rapport final, attendu pour la fin du premier semestre 2010, regroupera les monographies et les fiches de lecture, ainsi qu'une synthèse des enseignements tirés de ce parangonnage.

Cette mission est enregistrée sous le n° 7038-01 au CGEDD et n° 2039 au CGAAER.

Claude MARTINAND

Jacques BRULHET

Copies :

- Mmes et MM les Présidents de section du CGEDD et du CGAAER
- M le Président de la CPRN
- Mme et MM les coordonnateurs de MIGT



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

Le Vice-Président

La Défense, le 20 DEC. 2010

Note

à l'attention de

Madame Aude DUFOURMANTELLE,
architecte urbaniste en chef de l'Etat

Référence CGEDD n° 007038-01

Par note du 12 octobre 2009, le Vice-Président du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et mon prédécesseur ont souhaité la mise en place d'une **mission de parangonnage sur la gestion économe des espaces agricoles sous pression urbaine.**

Je vous remercie de bien vouloir vous associer à **Mme Annick HÉLIAS**, membre permanent à la 3ème section, **MM. Didier CAUVILLE**, inspecteur général de l'administration du développement durable, **Philippe BALNY**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et **Olivier BETH**, inspecteur général de l'agriculture, à qui cette mission a déjà été confiée par la note susvisée.

Cette mission est enregistrée sous le n° 007038-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD. Sa supervision sera assurée par le Président de la 3ème section.


Christian LEYRIT

Copies : M. le Vice-Président du CGAAER
MM. Philippe BALNY, Olivier BETH, CGAAER
Mmes et MM. les Présidents de section du CGEDD et du CGAAER
Mme Annick HÉLIAS, M. Didier CAUVILLE, CGEDD
M. le Président de la CPRN
Mme la Coordinatrice et MM. les Coordonnateurs de MIGT

Présent
pour
l'avenir

www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées

BADE-WURTEMBERG

(21-23 septembre 2010)

Ministère de l'espace rural, de l'alimentation et de la protection du consommateur du Bade-Wurtemberg
Ministerium für ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz (MLR)

M. Hartmut ALKER, *Ministerialdirigent*

Mme Brigitte KOEHLER-NEUMANN, *Stellvertretende Referatsleiterin für internationale Zusammenarbeit*

M. Manfred MERGES, *Oberregierungsrat Referat Strukturentwicklung und ländlicher Raum*

Mme HEIDENREICH

Ministère de l'environnement, de la protection de la nature et des transports du Bade-Wurtemberg
Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (UVM)

M. Stefan GLOGER, *Ministerialrat, Leiter des Referats Forschung, Umwelttechnik, Ökologie*

Universität de Stuttgart, Projektteam PFEIL (Planung-Forschung-Entwicklung im Ländlichen Raum)

Mme Barbara MALBURG-GRAF, *Projektleiterin*

Institut franco-allemand de recherche sur l'environnement (Karlsruhe)
Deutsch-Französisches Institut für Umweltforschung (DFIU) – Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Mme Jana WEGNER, *Mitarbeiterin*

Inter-région du Rhin supérieur (Fribourg)
Regionalverband Südlicher Oberrhein

Mme Manuela HAHN, *Mitarbeiterin*

M. Fabian TORNIS, *Mitarbeiter*

Fédération agricole du Bade-Wurtemberg (Fribourg)
Badischer Landwirtschaftlicher Hauptverband

Mme Marijke BÖHMER, *Regierungspräsidium Freiburg*

M. Hubert GOD, *Referatsleiter Struktur und Umwelt, Bad. Landw. Hauptverband e.V (blhv)*

M. Elmar KASPER, *Bezirksgeschäftsführer (blhv)*

M. Friedbert SCHILL, *Kreisvorsitzender* (président cantonal de la fédération)

RÉGION FLAMANDE

(31 mai – 1er juin 2010)

M. Wim DE JAEGER (wim.dejaeger@eurometropolis.eu)

Chargé de projets, agence de l'Eurométropole – Courtrai

M. Pacôme Elonna EYENGA (pacome.elonna.eyenga@vlm.be)

European projects & policy advisor, société foncière flamande – Brussel

M. Koen Himpe RUIJTE (ruimte.erfgoed.wvl@rwo.vlaanderen.be)

M. Stijn VANDERHEIDEN

Mme Liesbeth TERRY

Région flamande, service aménagement et planification spatiale, à Bruges

M. Stefaan BARBERY (stefaan.barbery@west-vlaanderen.be)

Province de Flandre occidentale, service de planification spatiale, à Sint-Andries

M. Peter TANGHE (peter.tanghe@kortrijk.be)

Ville de Kortrijk (Courtrai), direction de l'urbanisme

Mme Kathy HELSEN (kathy.helsen@leiedal.be)

Intercommunale Leiedal

PAYS BASQUE ESPAGNOL

(16-18 novembre 2010)

M. Mikel Iriondo Iturrioz

Urbaniste-avocat, ville de San Sébastien

M. Juan Carlos Zuloaga Eizagirre

Directeur Général de l'Agriculture et du Développement Rural du Conseil Régional de Guipúzcoa

M. Enrique Sangüesa Mayer

Architecte, service de la planification spatiale, Conseil Régional de Guipúzcoa

M. Iñaki Atxukarro Arruabarrena

Vice-conseiller pour la planification territoriale et l'eau, communauté autonome

M. Alfonso Sanz Araujo,

Directeur de l'aménagement du territoire, communauté autonome

M. Juan Pablo Medrano Olmeño

Directeur du développement rural et littoral, communauté autonome

M. Juanan Gutierrez

Directeur du bureau d'étude IKT, bureau d'étude constitué par la communauté et les régions basques

BÂLE

(21-22 mars 2011)

ETH Zürich / Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung
Professor Dr. Bernd SCHOLL
bscholl@ethz.ch

Pr. Reto NEBEL
renebel@ethz.ch

Dr. Marco PÜTZ
Eidgenössische forschunganstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL
CH – 8903 Birmensdorf
marco.puetz@wsl.ch

Martin HUBER
Stellvertreter Amtsleiter (Directeur adjoint)
Kanton Basel-Landschaft
Bau- und Umweltdirektion
Amt für Raumplanung (Office de l'aménagement du territoire)
martin.huber@bl.ch

Annexe 3 - Recommandations du Conseil de développement durable du Bade-Wurtemberg relatives à l'étalement urbain

(février 2004, actualisé en octobre 2010)

Dans un rapport de février 2004 « Nouvelles voies pour une gestion durable de l'espace », le conseil pour le développement durable (Nachhaltigkeitsbeirat) du Land de Bade-Wurtemberg constate les insuffisances de la réglementation actuelle pour la protection des terres agricoles et propose une approche nouvelle. Le rapport « Une gestion durable des terrains en Bade-Wurtemberg : d'une gestion de la croissance à une gestion du statu quo » d'octobre 2010 précise les instruments nécessaires pour limiter la consommation d'espace.

En résumé :

1. La consommation d'espaces pour l'urbanisation, en Bade-Wurtemberg et également dans l'ensemble de l'Allemagne, se fait à un rythme qui n'est pas durable. Ce rythme s'aggraverait encore si l'endettement excessif des collectivités les conduisait à une vente de terrains. De plus, la consommation d'espaces affecte souvent des sols fertiles et s'accompagne d'un morcellement des espaces agricoles. Le Conseil de développement durable recommande donc une meilleure protection des terres agricoles, ainsi qu'une meilleure protection des milieux naturels.
2. Le Conseil recommande que soient fixés des objectifs quant à la consommation d'espace, afin d'améliorer l'efficacité des politiques d'aménagement. Ce faisant, il prolonge les réflexions déjà développées par les pouvoirs publics aux niveaux fédéral et régional, ainsi que par les associations environnementales.
3. Dans ce cadre, il propose de réduire par quatre le rythme actuel de consommation d'espaces (8,2 ha par jour en 2008), en se fixant un objectif de réduction quantifié à 2 ha par jour en 2020, sur la base d'une densité minimale de 21 habitants par hectare pour les urbanisations nouvelles, objectif raisonnable et accessible compte tenu des projections démographiques.
4. Le Conseil reconnaît la difficulté de fixer un tel objectif au niveau du seul Land du Bade-Wurtemberg, qui pourrait défavoriser son développement économique si les autres Etats appliquaient des politiques plus laxistes. Il recommande donc une approche commune du Bund et des Länder, sur la base d'une initiative prise par le Bade-Wurtemberg.
5. Il souligne qu'une telle initiative s'impose en raison de l'échec relatif de la planification spatiale, qui a joué son rôle mais ne permet pas d'imposer des objectifs politiques de réduction substantielle de consommation d'espaces. Un instrument réglementaire nouveau doit donc être introduit, sous la forme de certificats négociables (« bourse des terrains»). Il recommande également d'utiliser les systèmes d'information spatiale afin d'actualiser plus rapidement les données cadastrales.
6. La mise en place de certificats négociables permettra de s'assurer que l'objectif sera atteint et également d'orienter la consommation d'espaces vers les terrains de moindre valeur agricole et écologique.

7. Dans le cadre d'une consommation rigoureusement contrôlée, la protection des forêts ne doit pas restée sacro-sainte. La forêt doit être traitée comme les autres catégories de terrain.

8. Certificats négociables et planification spatiale ne constituent pas une alternative ; les deux instruments sont complémentaires et nécessaires.

9. Le Conseil recommande également d'utiliser l'impôt, impôt foncier ou droit de mutation, afin de reprendre une partie de la plus-value provenant de l'urbanisation des terrains, et également de privilégier la coopération intercommunale pour l'urbanisme commercial et industriel, en créant des pools régionaux de terrains industriels.

10. L'objectif de consommation d'espace pourrait être fixé sous la forme de taux de croissance autorisés, à prescrire dans le cadre du plan de développement du Land (Landesentwicklungsplan). Il devrait s'inscrire également dans le cadre d'une législation fédérale.

11. Le Conseil reconnaît que la mise en place d'un objectif quantitatif sera susceptible de renchérir dans certains cas les coûts d'urbanisation, mais il en souligne les effets positifs : la distribution gratuite des certificats de terrain crée une sécurité de planification pour les communes, indépendamment de leur situation financière, et garantit que les communes pauvres auront des droits à construire suffisants. De cette façon, toutes les communes auront des chances égales de développement. La commercialisation possible des droits apportera la souplesse nécessaire.

12. La création d'une « bourse des terrains » serait accompagnée par un renforcement des instruments pour aider à la revitalisation des centres des communes, en prenant mieux en compte les besoins de la population en fonction des évolutions démographiques.

13. Il est nécessaire d'accroître les efforts de communication pour élever la conscience des citoyens sur les problèmes de consommation d'espaces et de morcellement du territoire, afin de rendre acceptable cette politique.

14. Le Conseil a par ailleurs demandé une expertise juridique sur la légalité constitutionnelle d'un dispositif de contingentement des droits à construire ; expertise qui a conclu positivement : l'autonomie des communes relativement à l'aménagement de leur territoire n'en serait pas affectée.

Annexe 4 - Programme du Séminaire de travail du 8 novembre 2011 à Paris (OIE)

Gestion économe des espaces agricoles, naturels et forestiers sous pression urbaine : politiques comparées en France et dans les régions voisines d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne et de Suisse

Ministère de l'écologie,
du développement durable,
des transports et du logement
Conseil général
de l'Environnement et
du Développement durable
(CGEDD)

Ministère de l'Agriculture,
de l'Alimentation, de la Pêche,
de la Ruralité et
de l'Aménagement du Territoire
Conseil général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces ruraux
(CGAAER)

La consommation d'espaces agricoles pour les besoins de l'urbanisation, trop souvent excessive au regard de la croissance démographique, a fait l'objet ces dernières années de nombreuses analyses.

Ce phénomène a été au centre de débats animés dans le cadre de la préparation du Grenelle de l'environnement et de la loi de modernisation agricole, afin de rechercher les voies et moyens d'en limiter l'ampleur.

La complexité de ce dossier justifie l'engagement d'une démarche commune aux deux ministères.

Aussi le CGEDD et le CGAAER ont-ils mis en place une veille conjointe, afin d'observer et d'analyser les dispositifs mis en place dans les pays voisins, visant à une gestion économe des espaces agricoles sous pression urbaine.

Le séminaire de travail a pour objet de poursuivre et d'approfondir les échanges déjà engagées avec les représentants des quatre pays limitrophes.

Accueil par Jacques BRULHET, vice-président du CGAAER.

Première table ronde : L'observation et la mesure de la consommation de l'espace

animée par **Philippe BALNY**, membre du CGAAER

- **Gertrude PENN-BRESSEL**

Sous-directrice en charge des études d'impact des projets relatifs à l'aménagement du territoire, office fédéral allemand de l'Environnement, Berlin

- **Stijn VANDERHEIDEN**

Division de l'Aménagement et de la Planification spatiale des Espaces ruraux, ministère de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine de la région flamande.

- **Juan José ABASOLO**

Directeur du service «Conseil et Analyses», du bureau d'études IKT, bureau d'études constitué par la Communauté et les régions basques, Vitoria

- **Peter SACHA**

Chef du département de l'Aménagement du Territoire, direction de la Construction du Canton de Zürich

- **Eric BARBE**

Chargé de recherche Cemagref, unité mixte de recherche «territoire, Environnement, Télédétection, Information Spatiale », responsable du projet «analyse du potentiel agronomique affecté par l'aménagement du territoire en Languedoc-Roussillon», Montpellier

Deuxième table ronde : Les outils de la planification spatiale

animée par **Annick HÉLIAS**, membre du CGEDD

- **Prof. Dr. Ulrike GRABSKI-KIERON**

Titulaire de la chaire « Développement régional et aménagement du territoire », Université de Münster

- **Inge PENNINCX -**

Division de la Planification spatiale des Espaces ruraux, ministère de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Région flamande, Bruxelles

- **Enrique SANGUESA MAYER**

Service de la Planification territoriale, conseil régional de Guipúzcoa, San Sebastian

- **Dr. Martin HUBER**

Directeur adjoint de l'office de l'Aménagement du Territoire, direction de la Construction et de l'Environnement, Canton Bâle Campagne

- **Philippe SCHMIT**

Direction de l'Action régionale et de l'Urbanisme, assemblée des Communautés de France

Troisième table ronde : Les outils d'intervention fonciers et fiscaux

animée par **Aude DUFOURMANTELLE**, membre du CGEDD

- **Peter CREUZER**

Directeur des Systèmes d'informations géographiques, du Cadastre et de l'Aménagement du territoire, Land de Basse-Saxe, Hanovre

- **Bart HELON**

Expert foncier, VLM, agence flamande d'Aménagement foncier des Espaces ruraux, Bruxelles.

- **Marc KASZYNSKI,**

Directeur de l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais, France.

Table ronde n°4 : Les politiques d'incitation à la gestion économe

animée par **Olivier BETH**, membre du CGAAER

- **Stefan GLOGER**

Directeur de l'Unité de recherche « Technologies de l'Environnement, écologie » du ministère de l'Environnement, du Climat et de l'énergie, Land de Bade-Wurtemberg, Stuttgart

- **Johan VERSTRYNGE**

Chef de la division Développement durable en Agriculture, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Région flamande, Bruxelles

- **Alfonso SANZ ARAUJO**

Directeur de l'Aménagement du Territoire, communauté autonome basque, Vitoria

- **Reto NEBEL**

Chef de projet « raum+ », Ecole polytechnique de Zürich

- **Pascal VERDIER**

Chargé de mission à la direction de l'Agriculture et des Espaces naturels, Rennes Métropole, France

Conclusion par **Christian LEYRIT**, vice-président du CGEDD

Annexe 5 - Résumé des actes du séminaire du 18 novembre 2011

Séminaire de travail sur la gestion économe des espaces agricoles, naturels et forestiers sous pression urbaine : *politiques comparées en France et dans les régions voisines d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne et de Suisse.*

Table ronde 1 : L'observation et la mesure de la consommation de l'espace

1.1 Gertrude PENN-BRESSEL – Allemagne

Sous-directrice en charge des études d'impact des projets relatifs à l'aménagement du territoire, office fédéral allemand de l'Environnement, Berlin

En Allemagne, le cadastre est le document essentiel qui permet de suivre le développement de l'urbanisation.

Les données cadastrales sont en voie d'être numérisées et géoréférencées (« système géotopographique AAA ») sur l'ensemble de l'Allemagne. Ce travail est particulièrement lourd en Allemagne de l'Est où les définitions cadastrales ont du être reprises.

Le cadastre est mis à jour à chaque étape de la vie d'un terrain : changement de propriétaire, division parcellaire, autorisation de construire, construction.

Des retards de quelques années peuvent parfois être observés dans la communication des informations et donc dans la mise à jour. Des contrôles sont réalisés cependant par sondage, sur le terrain ou par photos aériennes.

Les données de l'enquête européenne « Corine land cover » peuvent également renseigner sur la progression de l'urbanisation mais elles sont peu précises. Leur précision au sol est en effet de 25 hectares, ce qui ne permet pas de saisir les développements linéaires tels que les routes et les chemins de fer. Corine land cover ne distingue pas non plus toujours très bien les espaces verts des espaces agricoles.

Au final, le cadastre constitue une très bonne information pour les modifications d'utilisation de terrains. La statistique de la consommation d'espaces fait l'objet d'une publication annuelle. Elle est comparée aux objectifs fixés par les autorités fédérales. La consommation était de 95 hectares par jour en 2008, l'objectif fixé pour 2020 est de 30 hectares.

1.2 Stijn VANDERHEIDEN – Belgique

Division de l'Aménagement et de la Planification spatiale des Espaces ruraux, ministère de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine de la région flamande.

En Flandre, la consommation d'espaces pour l'urbanisation n'est pas directement mesurée mais peut être indirectement suivie.

Les surfaces agricoles sont suivies par les déclarations administratives des agriculteurs. Ceux-ci doivent procéder à une déclaration annuelle de leurs parcelles. Mais ceux cultivant moins de 5 hectares en sont dispensés, ce qui exclut les serristes et également les agriculteurs dilettantes, éleveurs de chevaux par exemple. Ces informations sont donc très lacunaires.

Il en va de même des espaces boisés.

Le ministère de l'aménagement du territoire suit l'évolution de l'occupation réglementaire du territoire fixée dans le schéma de structure d'aménagement, depuis 1994.

L'objectif de densification est en voie d'être atteint, avec l'obligation de créer 60 % de nouveaux logements en zones urbanisées, comme le montre une évaluation conduite en 2010.

Mais l'enjeu se situe au niveau de la protection des espaces ouverts.

Un programme de recherche est actuellement en cours afin de mettre au point des indicateurs de suivi des développements spatiaux. A titre d'exemple d'indicateurs, la densité de chevaux, très importante en Flandre, qui conduit à neutraliser des surfaces importantes de prairies qui ne sont plus disponibles pour les agriculteurs.

Ce programme devrait permettre d'élaborer un modèle visant à faire des prévisions sur la consommation d'espaces.

1.3 Juan José ABASOLO- Espagne

Service « Conseil et Analyses », du bureau d'études IKT, bureau d'études constitué par la Communauté et les régions basques, Vitoria

Le bureau d'études IKT, constitué par la communauté et les régions basques, conduit les études préalables à l'affectation sectorielle des terres agricoles dans les documents d'urbanisme.

Des indicateurs de viabilité économique des exploitations sont établis, prenant en compte les bâtiments, l'accessibilité et la valeur agronomique des sols.

Les parcelles ayant une forte valeur agronomique font l'objet d'une forte pondération qui conduit à leur accorder une protection forte dans le plan d'occupation des sols.

Ces informations sont utilisées dans le cadre des études d'impact des projets d'urbanisation et dans le cadre des procédures d'expropriation.

1.4 Sacha PETER – Suisse

Chef du département de l'Aménagement du Territoire, direction de la Construction du Canton de Zürich

La Suisse est réputée pour la qualité élevée et la fiabilité de ses cartes géographiques qui permettent au profane de visualiser facilement les évolutions spatiales, sans toutefois les quantifier.

Les cartes historiques sont numérisées et superposables. Les évolutions peuvent donc être visualisées de façon très précise sur les 150 dernières années, ce qui constitue un outil précieux pour les décisions politiques.

Une enquête est par ailleurs réalisée tous les 12 ans sur l'utilisation du territoire par observation d'un échantillon constant de points du territoire. Les points observés sont à l'intersection d'un maillage très serré (maille carrée de 100 mètres de côté) appliqué sur l'ensemble du territoire, ce qui permet d'obtenir des informations très précises sur l'occupation du territoire et son évolution.

Ainsi, sur le canton de Zurich, en 24 ans, les terrains urbanisés ont progressé de 5 800 hectares. Cette extension s'est faite au détriment des espaces agricoles, les espaces boisés bénéficiant d'une protection forte.

L'évolution des développements urbains dans la zone urbaine fait l'objet d'un suivi particulier. Le service cantonal relève annuellement pour chacune des 171 communes du canton, les surfaces viabilisées et les surfaces construites.

Ces données sur les zones constructibles, relevées depuis 1977, sont extrêmement importantes pour le suivi et la révision du plan directeur cantonal et l'approbation des plans d'affectation des sols des communes.

Sur 30 ans, les zones constructibles n'ont pratiquement pas bougé (30 000 ha). Elles se remplissent à un rythme fortement décroissant (150 ha par an en 2009).

1.5 Éric BARBE – France

Chargé de recherche Cemagref, unité mixte de recherche « territoire, Environnement, Télédétection, Information Spatiale », responsable du projet « analyse du potentiel agronomique affecté par l'aménagement du territoire en Languedoc-Roussillon », Montpellier.

L'institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement a développé une méthode originale de suivi de la consommation d'espaces, appliquée à la région Languedoc-Roussillon.

Les outils statistiques utilisés en France (enquêtes Teruti-Lucas et Corine land cover) ne donnent pas d'informations précises au niveau communal.

Le cadastre, quand à lui, est un outil réglementaire très riche, mais difficile à exploiter car non disponible en version numérique.

La méthode est basée sur l'exploitation d'images satellitaires, qui donnent avec une grande précision les espaces artificialisés. Un modèle permet d'établir la carte de la « tâche artificialisée » dont le suivi peut être ensuite réalisé facilement (au rythme d'acquisition des images).

Les espaces non artificialisés sont classés selon le potentiel agronomique des sols, sur la base des cartes de qualité des sols élaborées par l'institut national de recherche agronomique.

En douze ans, sur les trois départements littoraux du Languedoc-Roussillon, 19 000 hectares ont été consommés par l'urbanisation (l'Hérault, 7 000 ha, le Gard, 7 000 ha et l'Aude, 5 000 ha). La frange littorale est naturellement la plus impactée.

les informations sont obtenues à l'échelle de la commune.

Cette méthode est en voie d'être appliquée en région Rhône-Alpes également.

Table ronde 2 : les outils de la planification spatiale

2.1 Ulrike GRABSKI-KIERON – Allemagne

Professeure de géographie urbaine et régionale, de développement et d'aménagement du territoire, à l'Université Wilhelm à Münster, Ulrike Grabski-Kieron a collaboré pendant plus de dix ans à la Société d'aménagement du territoire de la Westphalie du Nord. Elle participe à de nombreux travaux de recherche en Allemagne, notamment sur les espaces ruraux.

Le système allemand de planification repose sur deux grands volets définis par la loi cadre fédérale sur l'aménagement du territoire: les plans régionaux d'aménagement établis au niveau d'une région (Landkreis) ou d'un regroupement d'arrondissements, voire de villes (kreisstade : 9), et les schémas de secteurs établis par le Land.

Ces documents sont élaborés en respectant deux principes fondamentaux : le principe de subsidiarité et le principe dit du « contre-courant » qui se traduit par une coopération permanente entre les trois niveaux : Land, Kreis et communes.

En 2004, le gouvernement fédéral a fixé l'objectif stratégique d'une réduction de la consommation d'espace au niveau national à 30 hectares par jour en 2020. A cette fin, il recommande les actions suivantes :

1. ne plus ouvrir à l'urbanisation de nouveaux espaces
2. réduire la surface des lots
3. favoriser la densification
4. revitaliser les terrains en friche

Les plans régionaux définissent les axes de développement urbain, les noyaux d'urbanisation et les infrastructures nécessaires, ainsi que les espaces ouverts qui se voient affectés d'une fonction prioritaire : production agricole, conservation du paysage, protection de la nature et des ressources naturelles. Ces plans s'imposent aux communes et limitent l'utilisation des espaces libres. Le respect du principe du contre-courant est donc particulièrement important, avant leur approbation, afin de respecter la libre administration des communes.

Ils peuvent comporter également des objectifs quantitatifs pour le développement de l'urbanisation.

La planification régionale s'efforce de favoriser en outre des processus de développement concertés entre les acteurs publics et privés de la région.

Au niveau communal, ce sont les plans d'utilisation des sols (Flachennutzungsplan) qui planifient l'espace.

A l'échelle régionale, on débat depuis plusieurs années sur une approche intercommunale en introduisant des plans d'occupation des sols intercommunaux. Cette approche est juridiquement possible et souhaitable mais elle suppose un consensus entre les communes qui n'a pas pu encore être trouvé.

La loi fédérale protège les espaces ouverts de toute construction, en dehors des besoins de l'agriculture ou pour la production d'énergie (éolien, biomasse). Bien qu'au fil du temps la plupart des projets de reconversion de bâtiments désaffectés ne répondent plus à cette condition, cette réglementation conserve sa fonction fondamentale de préservation des espaces ouverts.

Le droit sur la protection de la nature et des paysages permet également la protection des espaces. Il est plus ou moins utilisé par les Länder. Le land de [Rhénanie du Nord-Westphalie](#) est, par exemple, le seul à avoir établi un « plan du paysage » qui fixe les principes directeurs et les critères d'évaluation pour l'utilisation future des sites en fonction de leur valeur environnementale et récréative.

Le dernier instrument de protection vient du code fédéral de protection de la nature, avec les études d'impact et les obligations de compensation qui en résultent.

2.2 Inge PENNINCX – Belgique

Géographe de formation, Inge Penninx travaille au ministère de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine de la région flamande. Elle enseigne la géographie sociale, la politique urbaine et rurale et la planification à l'École Supérieure d'Anvers ; elle a animé un projet de recherche sur la qualité de vie en noyau rural en Flandre occidentale.

La Flandre s'est fixée l'objectif de concentrer 60 % des urbanisations nouvelles dans la zone urbaine, ainsi que 80 % des emplois créés dans les nœuds économiques actuels, afin de limiter l'étalement urbain.

Le schéma d'aménagement structurel délimite la zone urbaine et les portes d'entrée d'Anvers, de Zeebrugge et de Gand.

Le plan territorial d'exécution (RUP) est l'instrument qui permet de délimiter à la parcelle la zone urbaine et le droit du sol. Le RUP fixe les densités. Les RUP ne peuvent pas être modifiés par les communes sans l'accord de la province.

La Flandre connaît encore beaucoup de constructions nouvelles le long des routes. Il est très difficile d'opérer une rupture de tendance sur ce point. L'augmentation des densités reste un enjeu important, ainsi que la limitation des constructions diffuses.

Le schéma d'aménagement structurel délimite également les zones agricoles quand celles-ci sont importantes pour les structures agricoles (principe de « confirmation-reconfirmation » du programme « agriculture et environnement »).

2.3 Enrique SANGUESA MAYER – Espagne

Spécialiste en urbanisme, Enrique Sanguesa-Mayer travaille depuis 1988 au département de l'environnement et de l'aménagement du territoire du Conseil régional de la province de Guipúzcoa, l'une des trois provinces de la Communauté autonome basque. Il participe au projet transfrontalier NATURBA qui a pour objet d'élaborer un protocole commun d'intervention sur la préservation des espaces naturels dans les territoires où la pression immobilière est forte.

Le Pays Basque dispose d'une loi d'aménagement du territoire, ainsi que d'une loi du sol et d'urbanisme qui lui est spécifique.

La loi d'aménagement du territoire définit les outils de la planification territoriale, tandis que la loi du sol et d'urbanisme définit les outils de la planification des communes.

La loi d'aménagement du territoire a prévu différents outils d'aménagement : les directives d'aménagement du territoire, les plans territoriaux partiels et les plans territoriaux sectoriels.

La loi du sol et d'urbanisme définit le plan général d'aménagement urbain des communes (PGOU), document communal d'affectation des sols qui couvre l'ensemble du territoire communal. Ce plan doit naturellement respecter le plan territorial partiel et les directives d'aménagement. Il est soumis pour approbation à la province, sauf pour les communes de plus de 7 000 habitants qui l'approuvent elles-mêmes.

Les directives divisent la communauté basque en quinze aires fonctionnelles, assimilables aux cantons français, sur lesquelles sont établis les plans territoriaux.

Elles établissent également la matrice d'aménagement du territoire qui réalise un rapport entre les catégories d'aménagement du sol rural et les usages susceptibles d'y être insérés. Les catégories constituent un zonage homogène du sol rural, conformément à leurs caractéristiques physiques et vocations. Elles interdisent les constructions non nécessaires à l'agriculture en zone rurale.

Le PTP délimite les sols naturels ou forestiers, les sols agricoles, les couloirs fluviaux et les sols susceptibles d'occupation urbaine. Le PTP protège ainsi de l'urbanisation 72% de l'aire fonctionnelle de San Sebastian.

Les zones susceptibles d'occupation urbaine sont classées en zones urbanisées et en zones d'urbanisation future, « les réserves territoriales ». Ces réserves, qui ne peuvent pas être urbanisées avant modification du PTP, sont le lieu de friction entre l'urbain, le non-urbain et le rural et concentrent les tensions spéculatives.

Le PTP définit également des « parcs interurbains » qui ont pour objectif le maintien des espaces verts et d'une activité agricole compatible avec la proximité urbaine et des « parcs périurbains » qui sont des zones prioritaires de loisirs.

Malgré cette réglementation, les sols ruraux périurbains apparaissent insuffisamment protégés. Il est en effet évident qu'il existe un excès de consommation des terres agricoles. Les sols destinés aux usages urbains ont augmenté de 387 hectares entre 1999 et 2009 sur l'aire fonctionnelle de San Sebastian.

2.4 Martin HUBER – Suisse

Martin Huber est directeur adjoint de l'Office de l'aménagement du territoire à la direction de la construction et de l'environnement du canton de Bâle-campagne.

Le canton de Bâle, situé dans le nord-ouest du pays, est relativement petit, avec 518 kilomètres carrés et 280 000 habitants. La croissance de la population est assez forte, estimée entre 6 et 13 % d'ici à 2030, ce qui représenterait entre 15 000 et 35 000 habitants supplémentaires. L'enjeu est donc de gérer le besoin d'habitations supplémentaires, en hauteur, en surface et en localisation.

Nous avons un système comparable à la Belgique, avec des instruments de planification pour la fédération et le canton, ainsi qu'au niveau de la commune, qui couvrent l'ensemble du territoire.

La constitution suisse donne compétence aux cantons pour l'aménagement du territoire. La confédération crée la base législative, surveille et coordonne ce qui se fait au niveau cantonal.

La confédération établit les concepts et les plans de secteurs (sachplan) dans les domaines d'intérêt fédéral, comme les infrastructures de transport et d'énergie, mais également dans le domaine agricole, avec les surfaces d'assolement nécessaires à l'autonomie alimentaire. Chaque canton reçoit ainsi un contingent de surfaces d'assolement.

Le projet d'agglomération est un instrument relativement récent. Il réalise la coordination, pour certains sujets, à l'intérieur d'une agglomération, en organisant la densification et les transports au sein d'une agglomération. Les infrastructures prévues peuvent être subventionnées à hauteur de 50 % par la confédération, ce qui donne à la confédération un pouvoir important pour contrôler les développements de ses agglomérations.

Le canton établit le plan directeur cantonal, qui est l'instrument central pour l'aménagement de son territoire. Il couvre le territoire et tous les domaines d'activité. Il est soumis à l'approbation de la confédération.

Les surfaces d'assolement sont souvent soumises à une forte pression mais elles sont fortement protégées par le plan de secteur.

Dans le plan directeur, des espaces naturels protégés servent à la biodiversité : ils se situent à 80 % dans les forêts et à 20 % dans les espaces verts ouverts. Les orientations paysagères permettent également de limiter les constructions. Les nouvelles constructions, même pour l'agriculture, ne peuvent se faire qu'à proximité des constructions déjà existantes.

Le plan d'affectation des sols des communes (Nutzungsplan) doit reprendre les prescriptions du plan directeur.

Le plan directeur décrit les besoins d'urbanisation et les réserves d'urbanisation en conséquence. Les communes peuvent utiliser ces réserves si elles sont en mesure d'offrir un transport public de proximité toutes les demi-heures.

Une commune non desservie par chemin de fer ne peut agrandir ses zones constructibles que d'un hectare tous les dix ans.

Ces différentes mesures ont vraiment apporté la preuve de leur efficacité, puisque au cours des quinze dernières années, 25 hectares seulement ont été ajoutés aux zones constructibles dont la moitié pour des zones d'activité.

2.5 Philippe SCHMIT – France

Spécialiste en géographie urbaine, urbanisme et aménagement, Philippe Schmit travaille pour l'Assemblée des communautés de France, qui rassemble 1200 communautés françaises, dont 177 agglomérations. Il est plus particulièrement en charge de l'urbanisme et des questions foncières.

La planification urbaine est extrêmement complexe en France. La consommation excessive des espaces naturels et surtout agricoles, fait l'objet d'une véritable prise de conscience.

Le Parlement, à la suite du Grenelle de l'environnement, a véritablement essayé de progresser en renforçant les textes législatifs et les élus locaux sont conscients qu'ils doivent changer de modèle.

En France, la planification s'articule entre la responsabilité *macro* -nationale et régionale- et la responsabilité *micro* -locale. Il existe une multitude de documents qui, chacun dans leur domaine, ont une sorte de légitimité. Ils sont réalisés soit par l'État, soit par les collectivités locales, ou les deux réunis.

Les élus locaux sont à la fois responsables du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du plan local d'urbanisme (PLU). Les liens juridiques entre les documents de cadrage et les PLU font toujours l'objet de débats et génèrent des contentieux. Le PLU est cependant le seul document opposable qui fixe le droit du sol.

Du fait de l'extraordinaire morcellement administratif français, 36 000 maires ont donc, depuis les lois de décentralisation (1983), la responsabilité d'urbanisme, que leurs administrés soient au nombre de 100 ou de 500 000. Dans la réalité cependant, la moitié des communes n'ont pas souhaité établir un PLU et de ce fait restent placées sous l'autorité de l'État dans le cadre du règlement national d'urbanisme.

Il en résulte une absence de vue d'ensemble et une difficulté de cohérence des différentes politiques publiques. Comment une commune peut-elle décider, seule, de protéger des espaces agricoles compte tenu des pressions et des enjeux financiers attachés à l'urbanisation.

La taxation des plus-values sur les terrains rendus constructibles n'est pas de nature à décourager la spéculation quand on constate des écarts de valeur allant de 1 à 100 ou plus entre une terre agricole et une terre urbanisable.

L'urbanisme doit être pensé autrement, en essayant d'en partager davantage la responsabilité entre les communes. L'urbanisme doit être pensé dans un cadre intercommunal, en donnant la responsabilité à un collectif de maires qui puisse replacer la commune dans son environnement, mais le législateur hésite à contraindre les communes à adopter une approche intercommunale. Aujourd'hui, les petites communes sont bien plus fortement insérées dans des bassins de vie et des aires urbaines qu'il y a trente ans. Il faut réussir à penser l'urbanisme en comprenant que l'échelle municipale est dépassée pour une grande majorité des enjeux - déplacements, habitat, commerces, fonctionnement de l'activité agricole. Cette échelle n'est plus suffisante à elle seule.

Le SCOT invite à un partenariat entre communes urbaines et rurales, au-delà de l'approche intercommunale.

Le législateur a envoyé un signal fort en obligeant les communes à suivre et programmer la consommation d'espaces dans les documents d'urbanisme.

Les Français ont une très forte appétence pour les maisons individuelles. Or 70 % de ces constructions se font hors opérations d'aménagement. Il est donc nécessaire de repenser

également les logiques d'urbanisme et réinventer de nouvelles formes urbaines, plus denses. Les élus sont maintenant sensibles à cette question de la densité urbaine.

Il reste à l'appliquer pour les zones d'activité qui restent largement sur-dimensionnées.

Sur tous ces sujets, il convient de progresser afin de rendre plus solides les décisions d'urbanisme.

Table ronde 3 : les outils d'intervention fonciers et fiscaux

3.1 Peter CREUZER – Allemagne

Directeur des Systèmes d'informations géographiques, du Cadastre et de l'Aménagement du territoire, Land de Basse-Saxe, Hanovre. Géomètre de formation, Peter Creuzer a été jusqu'en 2009 président du groupe de travail de l'administration des biens fonciers.

En accompagnement des plans d'occupation des sols (Nutzungsplan) et de construction (B-plan), le code de construction prévoit des instruments permettant le blocage du développement et la préemption générale et particulière par les municipalités.

L'utilisation de l'espace disponible en termes de développement durable doit être planifié et mis en œuvre efficacement.

Afin de préserver l'utilisation des parcelles agricoles et forestières, la loi sur les transactions foncières exige une autorisation officielle pour leur vente. La mise en œuvre de la planification obligatoire exige des données fiables sur les parcelles (localisation, caractéristiques, utilisation courante), ainsi que sur leurs propriétaires. La bonne gestion des terres, y compris la maintenance du registre foncier et du cadastre immobilier, crée les conditions pour une utilisation durable et rationnelle.

Dans l'élaboration des documents d'urbanisme, il faut tenir compte de nombreux droits, dont ceux des propriétaires fonciers. Deux instruments principaux sont adaptés: le remembrement des terres pour les zones rurales et la répartition urbaine pour les zones urbanisées.

Le système allemand du cadastre est divisé en deux : le registre foncier (droit civil) d'un côté, et de l'autre les détails du cadastre (droit public) qui précisent le registre foncier avec les limites des parcelles. Alors que le registre foncier est fondé sur le droit fédéral, l'arpentage et le cadastre sont fondés sur des lois distinctes selon les seize états. Le registre foncier et le cadastre sont étroitement liés et existent tous deux sous forme électronique. Il existe un accès réciproque à chaque base de données. Les données d'inventaire du cadastre participent à la confiance publique dans le registre foncier.

Toutes les données cadastrales, les données provenant des réseaux de référence géodésique et les données topographiques seront prochainement fournies dans un modèle uniforme de données, et permettront les échanges d'information conformément à la directive européenne INSPIRE.

Pour garantir une couverture nationale uniforme du cadastre en Allemagne, le groupe de travail des autorités d'arpentage des Länder coordonne tous les développements nécessaires à l'échelle nationale.

Avec les données topographiques numériques, une variété d'informations de base est disponible pour tous les utilisateurs qui ont besoin d'informations détaillées, par exemple à des fins de planification. Le rôle du cadastre immobilier va donc bien au-delà du rôle traditionnel d'un cadastre d'impôts, et sert également à de nombreuses autres utilisations : registre officiel de tous les biens immobiliers, partie intégrante de la gestion des terres, sécurité de la propriété, taxation, valorisation des sols, destination des terrains.

Les transactions foncières devant être notifiées, elles sont enregistrées, ce qui permet de connaître les prix d'achat et les évolutions.

En Basse-Saxe, ce sont les bureaux de cadastre immobilier qui sont chargés de cet enregistrement. Les séries des prix d'achat permettent des rapports statistiques exhaustifs sur les différents marchés immobiliers qui sont ainsi transparents. A titre d'information, on observe une augmentation continue des prix des terres agricoles depuis 2006 (l'achat des terres pour la production de bio-gaz pourrait en être responsable).

La transparence du marché immobilier permet de suivre le prix des terres en fonction de la distance à la zone urbanisée et de prévenir les phénomènes spéculatifs. On constate d'ailleurs une faible influence de la proximité urbaine.

Les remembrements agricole et urbain sont effectuées sur la base du cadastre.

Le remembrement agricole poursuit plusieurs objectifs : non seulement l'amélioration de la production agricole mais également des propriétaires fonciers, des conditions de travail, de l'environnement. La planification des routes, des eaux et du paysage sont des éléments importants du processus.

Il est nécessaire, bien avant d'entamer le processus de remembrement lui-même, de consulter et d'informer explicitement tous les acteurs concernés et les citoyens afin de créer un niveau élevé d'acceptation.

La répartition urbaine (remembrement urbain) est également un instrument très utile pour développer et améliorer le tissu urbain. La répartition peut être effectuée en accompagnement du B-Plan ou simplement au niveau d'un quartier sur des parcelles contiguës.

La consultation précoce des propriétaires est une condition obligatoire pour la répartition. La municipalité prend la décision de la répartition qui est alors inscrite dans le registre foncier. Cette redistribution de la propriété est appliquée régulièrement en Allemagne et les propriétaires indemnisés si nécessaire.

Une coordination étroite entre remembrement et répartition est assurée dans les zones de transition des zones urbaines aux zones rurales.

3.2 Bart HELON – Belgique

*Expert foncier, VLM, agence flamande d'Aménagement foncier des Espaces ruraux, Bruxelles.
Bart Helon est juriste.*

L'agence foncière flamande (VLM) acquiert, gère et transfère des biens fonciers conformément à ses missions fixées par décret. Les objectifs sont l'aménagement du territoire, la préservation de la nature et de l'environnement et le remembrement.

Les acquisitions peuvent se faire à l'amiable, mais également par voie de préemption ou même d'expropriation. Elles permettent d'étendre les zones boisées et les espaces récréatifs.

Des terres agricoles peuvent être acquises afin de faciliter un remembrement. Dans ce cadre, elle peut donner à bail précaire de 1 an, en dérogation du statut du fermage, dans l'attente de trouver un utilisateurs final.

Le remembrement n'a lieu que dans la mesure où le ministre délimite la zone qui s'y prête. remembrement. Elle peut gérer les biens fonciers ou les parcelles, ainsi que conclure des contrats.

Le droit de préemption est très encadré par la loi, qui définit les cas où il s'applique et les bénéficiaires finaux des biens acquis (la préemption peut être utilisée dans treize cas : remembrement agricoles, extension des activités portuaires, zone récréatives, pistes cyclables, etc.).

Dans les zones de préemption, l'agence a l'obligation d'acquérir un bien si le propriétaire veut s'en dessaisir au prix estimé par l'administration. L'estimation est réalisée par un service spécialisée des autorités flamandes, en fonction du marché. C'est un système comparable à celui en vigueur en Allemagne.

La VLM intervient également pour constituer des banques d'échange de foncier susceptible de faciliter les opérations d'acquisitions ou de compensation conduites par différents partenaires publics. Le commanditaire a l'obligation de pré-financer les acquisitions réalisées et portées par la VLM dans l'attente d'une rétrocession. Les acquisitions peuvent servir de monnaie d'échange afin d'éviter les procédures d'expropriation (en tenant compte d'une majoration de 20% du bien échangé auquel aurait droit le propriétaire s'il était exproprié).

Ces échanges fonciers fonctionnent relativement bien mais on constate cependant une préférence des propriétaires pour la vente de leur biens plutôt que l'échange de terrains.

3.3 Marc KASZYNSKI – France

Directeur de l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais, France. Ingénieur et docteur en Sciences économiques, spécialiste des questions foncières, Marc Kaszynski est également président de l'association « études foncières » à Paris.

On constate en France depuis trente ans une régression importante des opérations d'aménagement structurées. La décentralisation de 1983 a en effet confié aux communes la responsabilité des opérations urbaines sans prendre en considération leurs capacités opérationnelles insuffisantes.

Certes, les grandes villes constituées en communautés urbaines ont toutes les capacités nécessaires, mais il faut bien reconnaître qu'une petite commune rurale périurbaine située à la sortie d'une agglomération se trouve confrontée à des problèmes qu'elle ne peut pas gérer.

Les documents d'urbanisme sont contraignants, mais ils ne permettent pas obligatoirement d'agir et sans politique foncière à l'intérieur des villes permettant la mobilisation du foncier et la densification, les acquéreurs potentiels peuvent se reporter sur les communes rurales où l'offre est abondante.

Un autre sujet à prendre en considération tient aux impacts des crises économiques qui ont conduit à de la déstructuration de tissu industriel urbain, notamment dans le Nord Pas-de-Calais, en Lorraine ou en Normandie, lourdement touchées par les problèmes de friches industrielles et d'espaces dégradés. Ces régions ont ainsi un potentiel de mobilisation du foncier ancien important, si elles se donnent les moyens de le mobiliser.

L'importance croissante des sujets environnementaux tels que corridors écologiques, trames vertes constitue une nouvelle pression sur le foncier agricole. Le foncier n'est donc plus seulement un enjeu entre l'urbain et le rural, mais également un enjeu pour la protection de l'environnement.

Ainsi, transposer des objectifs de développement durable pour les mettre en œuvre revient à passer d'une approche temporelle à une approche territoriale. C'est là que la question foncière devient complètement incontournable.

Les politiques régionales doivent être prises en compte également. Les régions établissent des schémas régionaux d'aménagement du territoire, des schémas climat/air/énergie, participent à l'élaboration de la trame verte. Dans le Pas-de-Calais, le conseil régional a souhaité édicter des directives régionales d'aménagement: l'une a porté sur la maîtrise de la péri-urbanisation et une seconde sur la trame verte. Les régions sont donc partenaires de l'État et des communes ou intercommunalités et permettent de traiter les problèmes d'aménagement du territoire à une bonne échelle.

Les interventions foncières par les établissements publics fonciers (EPF), qu'ils soient de l'État ou locaux, montent en régime. Le premier EPF a été créé en 1973 en Normandie. Aujourd'hui, il existe treize EPF d'État et quinze EPF locaux. Ils bénéficient d'une taxe affectée, recette qui leur permet de mener des opérations de portage foncier pour le compte des collectivités locales. Leurs objectifs sont décrits dans un programme pluriannuel d'intervention: ils couvrent en priorité le logement social, mais également toute forme d'habitat, le recyclage du foncier ancien, les projets économiques structurants, l'environnement et la biodiversité.

Favoriser le recyclage du foncier ancien dégradé permet de densifier et de réduire la pression foncière sur la périphérie.

Les EPF peuvent conduire des opérations de rénovation de l'habitat insalubre, par acquisition et rénovation d'immeubles.

Le secteur agricole possède son propre opérateur foncier, avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). La SAFER a un droit de préemption sur l'ensemble des espaces agricoles, ce qui lui permet d'assurer la transparence des transactions agricoles et de réaliser des acquisitions afin notamment d'installer des jeunes agriculteurs.

Un partenariat existe entre les SAFER et les EPF et un groupe de travail est constitué afin de l'approfondir.

Table ronde 4 : les politiques d'incitation à la gestion économe

4.1 Reto NEBEL – Suisse

Chef de projet « Raum+ », École polytechnique de Zurich

L'objet du dispositif "Raum+" (Espace+) –qui a déjà été mis en œuvre dans le sud de l'Allemagne et en Suisse– est d'identifier les surfaces –incluses dans des zones déjà urbanisées– potentiellement "disponibles" (pour l'implantation d'activités économiques nouvelles, des constructions ou des opérations de développement urbain), dont la mobilisation serait susceptible d'épargner la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles.

Ces surfaces doivent être repérées. Il convient de montrer où elles se trouvent, et de préciser s'il existe des obstacles à leur mobilisation. Les surfaces mobilisables sont des espaces où le foncier n'est pas utilisé ou mal utilisé, des espaces en friche, voire des espaces où le foncier disponible n'apparaît pas à première vue. Tout cela ne peut être déterminé que sur place. Tout le monde peut avoir accès à la plate-forme Internet. Chacun peut travailler avec les données qui se trouvent sur cette plate-forme.

En Suisse, tous les cantons ne sont pas au même degré d'avancement en la matière. Les données ne sont pas disponibles partout. Surtout, il nous manque les indications qualitatives sur la disponibilité dans le temps des espaces concernés et sur les obstacles à leur mobilisation, qui sont autant de données qui ne sont pas uniquement numériques. De ce fait, notre conviction est que l'analyse doit être non seulement quantitative, mais aussi qualitative.

Le dispositif "Raum+" comporte trois phases.

Nous essayons en premier lieu de *regarder le problème dans son ensemble*. Toutefois, ce n'est pas une approche *top down*. Dès le départ, il faut mobiliser les communes. Celles-ci doivent participer à l'évaluation des espaces disponibles. Une plate-forme Internet leur donne la possibilité de voir les surfaces disponibles identifiées.

Lorsque nous disposons de données géophysiques, il nous appartient de *discuter avec les communes de chaque surface*. Nous complétons ces informations par des données qualitatives sur les possibilités de mobilisation, ou ce qui s'y oppose. Les données ainsi complétées sont rendues publiques ("libérées").

Nous parvenons à des résultats quantitatifs et spatiaux sur la localisation des espaces, dans telle ou telle zone d'utilisation, et par commune. Nous savons quelles communes disposent le plus de réserves, en valeur absolue ou théorique. Il est également possible d'obtenir des informations sur la planification à venir. Il est certaines surfaces dont nous ne pourrions pas disposer immédiatement. Nous devons alors analyser ce qu'il convient de faire pour surmonter ces obstacles.

En confrontant les informations, il est possible de *placer les différentes disponibilités les unes en face des autres*. Dans la plupart des zones, les réserves sont assez conséquentes, à l'intérieur même des surfaces urbanisées. Nous pouvons ainsi nous attaquer au problème de manière moins émotionnelle. Nous pouvons même alors identifier des surfaces qui se situent "à l'extérieur", mais que nous pourrions utiliser, dans le respect de l'environnement.

Notre travail doit prendre en compte les transports publics, surtout le transport public ferré, qui a la priorité en Suisse. Nous essayons de repérer où se trouvent les *hot spots* et les zones déjà urbanisées qu'il serait possible de développer davantage.

Le modèle théorique de gestion des surfaces qui constitue le dispositif "Raum+" ne prétend pas couvrir tout le processus. Beaucoup de décisions de transposition sont nécessaires. Des procédures informelles sont souvent nécessaires, lorsque les procédures formelles sont inopérantes.

4.2 Stefan GLOGER – Allemagne

Directeur de l'unité de recherche « technologies de l'environnement, écologie » du ministère de l'environnement, du climat et de l'énergie, Land du Bade-Wurtemberg, Stuttgart

En 2000, la consommation d'espace en Bade-Wurtemberg atteignait 12 hectares par jour. Aujourd'hui, nous en sommes à 6,6, soit un gain de 46 %. Pour autant, il s'agit toujours d'une consommation définitive d'une ressource rare ; ce sont essentiellement les sols agricoles, surtout ceux de haute qualité, qui en font les frais. Ce n'est pas durable. Il faut mettre en place un véritable management de l'espace, qui commence par la recherche de terrains disponibles permettant un développement urbain sans consommation nouvelle d'espaces agricoles ou naturels.

Le déclin de la population –le changement démographique est beaucoup plus fort en Allemagne qu'en France– conduit à une dé-densification. Les personnes âgées ne peuvent quitter leurs habitations devenues inadaptées que si leur sont offertes en ville des conditions de vie de bonne qualité. Cela suppose de connaître les potentiels et de diriger la demande vers ces potentiels. Cela évitera par ailleurs de faire porter les "charges fixes" de la ville sur une population qui décroît.

Le Bade-Wurtemberg a engagé des actions de sensibilisation, d'information technique et de coopération pour trouver des terrains disponibles : il a mené de nombreux projets de recherche ; "Raum+" est l'un d'eux. Le Bade-Wurtemberg l'a mis en œuvre dans sa capitale, Stuttgart.

L'État, les différentes autorités, mais également les acteurs de la société –protection de la nature, acteurs économiques– ont travaillé ensemble et continuent à le faire. Il a fallu beaucoup d'efforts pour parvenir à une position commune aux différents ministères –économie, intérieur, finances, environnement (le ministère de l'environnement n'est plus responsable de tout cela aujourd'hui). Les communes ont un grand rôle à jouer. Dans le Bade-Wurtemberg, elles sont assez autonomes pour la planification.

Cette coopération s'est fixée de nombreux objectifs. Le développement urbain à l'intérieur de la zone urbanisée a la priorité sur le développement à l'extérieur de celle-ci. Certaines surfaces doivent être ré-utilisées. Tous ces objectifs doivent être poursuivis par le land et les communes. Une coopération avec les grandes organisations de protection de la nature est nécessaire. Le dialogue entre les différents groupes est important. De nombreuses réunions d'information ont été organisées avec notre ministre, les représentants de l'administration fédérale, les maires des grandes villes et des experts bien connus. Les maires, de plus en plus nombreux au fil des années, se sont prêtés à l'opération. Un concours de bonnes pratiques a été organisé ; il est important d'en favoriser la connaissance et la diffusion.

Pour convaincre, il faut faire apparaître les espaces potentiellement disponibles. Il en existe de différents types. Ce sont, par exemple, des parcelles dont l'utilisation est insuffisante, des friches classiques ou des friches agricoles. Les contrats public-privé peuvent être un instrument de développement.

Il faut également calculer les coûts qui seront induits par l'urbanisation, connaître la vérité des coûts. Un programme a été mis au point afin de les calculer, en fonction des options de développement. Les communes peuvent travailler avec ce programme. Douze communes situées au nord de Strasbourg, ainsi qu'entre Karlsruhe et Fribourg, ont entamé un processus de coopération intercommunale sur ce thème. Il existe de nombreux projets de coopération intercommunale dans le Bade-Wurtemberg.

Notre dispositif comporte également des aides financières. Nous avons eu quatre programmes classiques : des aides financières au renouvellement urbain, le programme de développement rural, le fonds pour les sites contaminés et le soutien à l'habitat. Toutefois, ces programmes n'étant pas très cohérents, ni bien coordonnés, nous avons essayé d'y remédier. Nous avons estimé qu'un nouveau programme était nécessaire. Nous l'avons appelé « gagner des terrains par le développement urbain ».

Les mesures de ce programme, qui sera probablement poursuivi par le ministère de l'infrastructure et du transport (du nouveau gouvernement –qui n'est pas en désaccord sur ce sujet de la réduction de la consommation d'espace avec l'ancien gouvernement), ne nécessitent pas beaucoup de fonds et les élus sont plutôt convaincus de leur intérêt.

Les incitations, fiscales notamment, sont nécessaires. Nous avons déjà essayé de changer la taxe foncière, mais quatorze länder s'y sont opposés. Nous allons reprendre le problème. Nous pourrions en profiter pour légèrement changer les taxes sur les revenus.

4.3 Johan VERSTRYNGE – Belgique

Chef de la division « développement durable en agriculture », ministère de l'agriculture et de la pêche, Région flamande, Bruxelles

La densité est très forte en Flandre, avec 462 habitants au kilomètre carré. L'espace agricole est soumis à de fortes pressions en raison de l'urbanisation et des activités économiques, notamment portuaires (nous avons trois ports importants : Anvers, Gand et Zeebrugge). La volonté d'extension du port d'Anvers exerce beaucoup de pression sur les espaces ruraux environnants.

Nous avons également de grands travaux d'infrastructures : notre situation géographique, au nord-ouest de l'Europe, est centrale pour les réseaux de transports. Le changement climatique ne doit pas non plus être oublié. Des inondations et des crues ont mis en évidence la nécessité de mieux gérer les cours d'eau. Nous pensons qu'il nous faut davantage d'espaces naturels et de forêts (nous voulons créer de nouvelles forêts). La création de zones industrielles, de forêts et d'espaces verts diminue les espaces agricoles (qui sont fortement intégrés aux zones urbaines).

Les pertes d'espace agricole sont assez spectaculaires. Elles sont en forte augmentation depuis 2008, à 12 ou 13 000 hectares par an. A l'avenir, il faudra opter pour une approche qualitative de la gestion des différents espaces : agricoles, ouverts, urbanisés. La politique d'urbanisation et la politique en matière d'espaces agricoles devront être articulées.

Les caractéristiques des différents espaces doivent être reprises dans un système de cartographie. Nous possédons une carte afin d'évaluer la valeur biologique des différentes parcelles. Nous avons des objectifs de conservation, un inventaire des forêts et un inventaire du patrimoine. Nous possédons un système d'information agricole, des cartes et des études d'impact pour l'agriculture (sur la base des demandes d'aides directes en Europe : chaque agriculteur doit préciser le nombre d'hectares pour lesquels il demande des aides directes).

Notre politique vise à préserver les espaces agricoles présentant le plus grand potentiel. Pour cela, nous avons plusieurs cartes : d'abord, celle de l'utilisation agricole (sur la base des demandes générales d'aides à l'Europe) ; ensuite, celle qui définit le contexte juridique et de planification (nous voulons garantir la sécurité juridique ; les critères pris en compte sont, par exemple, les normes d'épandage de lisier ou les réserves naturelles).

Une troisième carte détermine si les terres agricoles sont aux normes : pour cela, elle évalue leur sensibilité aux érosions ou le risque d'inondation. Enfin, une quatrième carte identifie les terrains susceptibles d'être utilisés par l'industrie. Les espaces agricoles de qualité présentant une bonne structure doivent être préservés ; les critères utilisés sont la surface des parcelles et leur plus ou moins grande fragmentation, le bilan fourrager, le bilan lisier, les droits ou les aides directes.

L'étude d'impact agricole nous donne une image très précise de l'état de l'agriculture dans une zone donnée. Elle peut être complétée par des enquêtes menées auprès des agriculteurs. Nous leur demandons, par exemple, quelles sont leurs projets, ce qu'ils appellent de leurs vœux, s'ils ont l'intention de procéder à des extensions, ou le contraire. Complétée par ces informations venant des agriculteurs, l'étude d'impact permet de se faire une idée claire et précise de l'état de santé de l'agriculture dans la zone considérée.

Nous possédons différents instruments d'intervention foncière : les acquisitions volontaires, les expropriations, l'imposition des plus-values. Lorsque une parcelle perd sa qualité de terre agricole pour devenir une aire récréative, nous payons une compensation. Le propriétaire a également droit à une compensation lorsqu'un terrain agricole est transformé en espace vert. Les deux tiers des terres agricoles étant louées, les fermiers ont droit également à des compensations. Dans certains cas (quand, par exemple, des terres agricoles perdent trop de valeur à la suite d'une décision politique), nous procédons à des acquisitions (qui sont alors obligatoires).

Il peut être difficile d'acquérir suffisamment de biens fonciers ; c'est un objectif à long terme, mais pour l'instant, nous avons du mal à 'décoller'. Il est alors possible de procéder à la restructuration, en passant par des contrats fonciers. Des accords peuvent concerner la mise en place de services écologiques ou 'bleus'. Parfois, nous pouvons reporter les décisions. Si nous voulons mettre en place un projet de création de forêts ou si nous voulons procéder à l'extension d'une zone urbanisée, nous pouvons proposer à l'agriculteur de reporter la décision en attendant l'âge de la retraite.

Le projet *Sigma* d'approfondissement de l'Escaut oriental et de remembrement des polders a des effets très importants sur les espaces agricoles et ruraux. Les mesures d'accompagnement imaginées à cette occasion ont été étendues à d'autres projets.

Nous avons donc toutes sortes de mesures -compensation, reconversion, etc.-, le but étant toujours de mieux adapter l'utilisation du sol. Nous voulons davantage de diversification, en particulier en zone périurbaine. Il existe des façons de convaincre les agriculteurs d'accepter la réduction des espaces agricoles, par exemple la conversion biologique. En Flandre, nous avons mis en place un plan stratégique afin d'inciter les agriculteurs à basculer vers le biologique.

Nous avons également la possibilité de mettre en place des contrats de qualité. Grâce à une amélioration de la qualité, nous essayons de promouvoir certains produits. Nous avons des services 'bleus et verts'. Tout ceci peut être subventionné pour encourager les agriculteurs à suivre l'évolution. Nous disposons d'un grand nombre de moyens, au niveau européen également. Nous essayons de mobiliser tous ces moyens pour mieux gérer l'espace en Flandre.

4.4 Alfonso SANZ ARAUJO – Espagne

Directeur de l'aménagement du territoire, communauté autonome basque, Vitoria

Dans notre région, la communauté autonome Basque (CAV), la gestion de l'espace se fonde sur les principes directeurs (les "directives d'aménagement du territoire") inscrits dans la loi régionale, qui confie la planification spatiale à chacune des *aires fonctionnelles* identifiées au sein du territoire. Les 'directives' (lignes directrices) qui datent d'il y a dix ans vont désormais prendre en compte les exigences nouvelles comme la durabilité, la baisse de la croissance, le changement climatique.

Nous avons une approche d'ensemble du Pays Basque, que nous considérons comme un ensemble urbain, comme une sorte de ville complexe, pleine d'interrelations et de complémentarités. Le pari consiste à travailler dans toute la région de manière systémique, en conservant un caractère dense et compact à la zone urbanisée. Hors zone urbaine, toute construction, pour être autorisée, doit avoir un lien avec une exploitation agricole. Il s'agit d'un élément-clé.

L'idée, dans cette vision de *ville-région*, consiste à chercher des complémentarités pour qu'il n'y ait pas de dysfonctionnement entre les villes. Nous cherchons une mobilité durable en posant des limites à l'occupation du sol. Les directives posent le principe que la ville ne doit pas s'étaler. Ces directives, qui sont une référence pour les planificateurs, établissent des périmètres urbains pour les différentes municipalités. Nous essayons de déterminer des densités minimales et maximales afin que les villes soient plus compactes et que la consommation des sols soit moindre. Nous cherchons à préserver les espaces naturels. En ce qui concerne les zones boisées, l'idée consiste à potentialiser leurs fonctions écologiques et paysagères.

Nous mettons l'accent sur la rénovation et le recyclage du foncier comme alternative à la croissance de la consommation d'espace. Nous avons des stratégies de rénovation incitatives. Il existe une ligne d'aide visant à permettre que les propriétaires de bâtiments obsolètes ayant un fort impact paysager soient motivés à les rénover. En ce qui concerne la quantification des besoins résidentiels, il existe un dispositif contraignant : toute demande d'une mairie visant à augmenter le nombre de logements doit être soumise à l'examen du gouvernement basque. Une quantification est alors établie afin d'empêcher une extension au-delà du contingent prévu pour la commune.

Le paysage est un aspect très important de la gestion de l'espace. Une loi sur le paysage est en cours d'élaboration. L'idée consiste à prendre en compte le paysage dans l'aménagement du territoire, dans la problématique des sols non-urbanisables. Dans un cadre territorial approprié et avec des instruments pertinents de planification, la prise en compte du paysage peut avoir des impacts très favorables. La loi (très brève, de 17 articles) aura une incidence sur les travaux de planification.

Nous regardons ce qui se passe en Europe et nous sommes en train d'élaborer des indicateurs, afin de situer le Pays Basque en matière de consommation foncière. Nous étudions les questions que posent le lien du milieu rural avec les centres urbains et la recherche d'une diminution des disparités susceptible de favoriser sa compétitivité.

Au Pays Basque, la Biscaye présente un caractère plus urbain que la Guipúzcoa et l'Alava. Mais les efforts visant à régénérer les centres urbains ne doivent pas conduire à un abandon de la campagne. C'est l'objet de nos travaux autour des thèmes comme les paysages, le patrimoine naturel et culturel ou la biodiversité en tant que valeurs économiques. Nous avons un très fort potentiel en matière d'attractivité et de compétitivité territoriales. Le Pays Basque présente une haute qualité de paysages et une grande diversité, et nos trois territoires ruraux ont une forte attractivité.

Le plan municipal d'aménagement urbain (PGOU), outil de chacune des 251 communes du Pays Basque (qui compte 2,6 millions d'habitants), est l'occasion de recueillir beaucoup d'informations sur l'ensemble du territoire, notamment sur les sols non-urbanisables, et doit permettre de prendre des décisions de manière éclairée.

Les différents départements ont été associés à la mutualisation de l'ensemble des couches d'informations sur tout le territoire, dans tous les secteurs. Ces informations doivent favoriser la prise de décisions efficaces (comme celle concernant le train à grande vitesse, en construction, qui doit relier les chefs-lieux des trois régions du Pays basque au reste de l'Europe).

4.5 Pascal VERDIER – France

Chargé de mission au service « prospective, évaluation et développement durable », à la direction de l'agriculture et des espaces naturels, Rennes Métropole

À Rennes, la politique foncière a d'abord été celle de la ville-centre, puis elle s'est étendue, dans les années 90, à l'ensemble de l'agglomération, avec une ambition de maîtrise publique de l'urbanisme. Un travail de longue haleine a été mené afin d'apporter tous les outils techniques aux élus des communes périphériques pour que la gestion de l'espace soit cohérent et maîtrisé, avec, dans l'aménagement urbain, un souci de compacité, de densité et de mixité sociale. L'articulation entre le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de l'agglomération, le plan local de l'habitat (PLH intercommunal) et les plans locaux d'urbanisme (PLU communaux) va dans le sens de la densification, avec un niveau de desserte en transport (plan de déplacements urbains – PDU) et en équipements suffisant.

L'une des premières études menées dans le cadre du SCOT de 2007 (qui a porté sur l'ensemble des communes du "pays") a été une étude des milieux naturels d'intérêt écologique, dont les élus ont choisi de faire leur priorité. Le SCOT devait d'abord prendre en compte l'« armature verte et bleue ». La question de la pression urbaine sur l'agriculture s'est ensuite très vite posée. Les études rétrospectives menées sur les trente années précédentes montraient qu'en poursuivant sur le même rythme, il n'y aurait plus une seule parcelle agricole sur le territoire de *Rennes-Métropole* d'ici 70 à 80 ans. Ce résultat a beaucoup alarmé les élus. La limitation de la pression sur l'agriculture est donc devenue un axe fort du SCOT. Préserver l'agriculture, c'est préserver ses espaces et donner des conditions d'exploitation viables aux agriculteurs. Cela suppose un développement urbain qui soit plus dense et qui économise l'espace.

Le SCOT de l'agglomération a fixé des règles de densité : plus de 45 logements par hectare dans les communes du noyau urbain ; plus de 25, dans les autres communes. Un potentiel maximum d'urbanisation par commune a été déduit des objectifs fixés par le PLH. Diverses autres règles spatiales ont été fixées, notamment l'impossibilité de développer l'urbanisation sur les secteurs de l'armature écologique, ainsi que sur les limites paysagères.

Les "champs urbains" constituent un autre outil. Ce sont des espaces à vocation agricole à long terme, mais qui sont tellement enserrés dans l'urbanisation que des limites franches sont nécessaires. Ce sont donc des fronts urbains, avec une protection très forte. Les communes concernées ont des potentiels de développement dirigés, qui s'arrêtent à ces endroits.

La mise en œuvre du SCOT a été discutée avec la chambre d'agriculture. Ce partenariat de longue date a été formalisé sous la forme d'un *programme local d'agriculture* (PLA). Un travail a été effectué sur le zonage afin de limiter les potentiels d'extension des habitations en secteur agricole. Le SCOT ne permet le développement urbain qu'en évolution de l'aire urbaine. Il limite strictement le mitage, y compris dans les hameaux.

L'établissement des PLU s'articule avec un travail avec les services de l'État (en l'occurrence la direction régionale de l'agriculture et de la forêt, DRAF). Un atlas parcellaire, constitué à partir des déclarations des agriculteurs, complétées par les données du recensement agricole de 2010, doit permettre la réorganisation parcellaire amiable (le Conseil régional ne finance plus les remembrements). Les PLU traitent également des déplacements agricoles.

Les liens entre les citoyens et les agriculteurs sont essentiels. Des actions sont menées afin que les citoyens se sentent concernés par les questions de l'agriculture et de la préservation des espaces agricoles. Cela passe par la vente directe et les circuits courts, en partenariat avec des organismes agricoles. La sensibilisation au '*bio*' et au '*local*' a beaucoup progressé dans les cantines. Un travail est fait sur l'installation d'agriculteurs en *vente directe*. Il est recherché l'installation de maraîchers bio pour alimenter les *circuits courts*.

Annexe 6 - Tableau des documents de planification par pays

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (SPATIAL PLANNING)

Allemagne : land de Bade-Wurtemberg

<i>Porteur de planification</i>	<i>Forme de planification</i>	<i>Fondement juridique</i>	<i>Plan, Programme</i>	<i>Échelle</i>
Bund <i>Etat</i>	Bundes- raumordnung <i>Schéma d'aménagement fédéral</i>	Raumordnungs- gesetz (ROG) <i>Loi cadre sur l'aménagement du territoire</i>	Grundsätze des ROG <i>Principes de la loi</i>	
Land <i>Land</i>	Landesplanung <i>Planification au niveau du Land</i>	Landesplanungs- gesetz (LpIG) <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	Landesentwicklungsplan (LEP) <i>Programme de développement du Land</i>	1:200.000
Region <i>Région</i>	Regionalplanung <i>Planification régionale</i>		Regionalplan <i>Plan régional d'aménagement du territoire</i>	1:50.000
Gemeinde <i>Commune</i>	Bauleitplanung <i>Planification à l'échelon communal</i>	Baugesetzbuch (BauGB) <i>Code fédéral de la construction</i>	Flächennutzungsplan (FNP) <i>Plan d'utilisation des surfaces</i>	1:10.000
			Bebauungsplan (B-Plan) <i>Plan de construction</i>	1:1.000

Espagne : communauté autonome basque (CAV) et commune de Saint-Sébastien

<i>niveau</i>	<i>instruments</i>	<i>contenu</i>
national	LOT loi d'aménagement du territoire <i>Ley de Ordenación Territorial</i>	Thématiques d'intérêt national Grandes infrastructures Transports
régional (CAV)	DOT directive d'aménagement du territoire <i>Directrices de Ordenación Territorial</i>	Orientations d'aménagement Division du territoire en aires fonctionnelles (avec <i>caractérisation du sol rural</i>)
	PTS plans territoriaux sectoriels (<i>thématiques</i>) - agro-forestier - zones humides - littoral - zones d'activité - transports, etc.	<i>exemple du</i> PTS agro-forestier : délimitation des espaces agricoles*, forestiers, pastoraux (* dont <i>espaces à haute valeur agronomique</i>)
infra-régional "aires fonctionnelles" ("pays")	PTP plans territoriaux partiels (<i>géographiques</i>)	
communal	PGOU plan général d'aménagement urbain <i>Plan General de Ordenación Urbana</i>	

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (SPATIAL PLANNING)
Suisse : cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne

<i>niveau</i> (Level)	<i>instruments</i> (Instruments)	<i>bases légales</i> (Legal Basis)
Confédération	conception et plans sectoriels <i>Concepts and Sectoral Plans</i>	Constitution fédérale Loi fédérale d'aménagement du territoire <i>Federal constitution (art. 75)</i> <i>Federal Law on Spatial Planning</i>
Canton	plan directeur cantonal <i>Cantonal Plannig and Building Regulations</i>	Loi cantonale sur l'aménagement et les constructions <i>Cantonal Planning and Building Regulations</i>
Région	plan directeur régional <i>Regional Structure Plan</i>	
Commune	plan d'affectation (plan général et plan de détail) <i>Municipal Land-use Plan</i> <i>Municipal Building Regulations</i> <i>Special Plans</i>	Règlement d'aménagement <i>Municipal Zoning and Building Regulations</i>

Belgique : région flamande

niveau central	1962 : loi sur la planification urbaine et l'aménagement du territoire 1980 : aménagement du territoire, <i>compétence exclusive des régions</i> 1996 : Flandre / modalités d'élaboration des instruments de planification (décret du 24 juillet 1996 puis décret du 18 mai 1999)
----------------	--

niveau	instruments	bloc de compétence	RSP	RUP
Région (+ villes d'intérêt régional)	schémas de structure d'aménagement	économie (dont <i>protection des terres agricoles</i>)	RSP Flandre 1997, 2004, 2007, 2012	89 + 62 (en cours) RUP régionaux se substituant aux ex-plans de secteurs
Provinces (5) (+ villes d'intérêt provincial)	<i>Ruimtelijk StructurPlan</i> RSP	tourisme	5 RSP provinciaux	RUP provinciaux sur petites zones urbaines
Communes (308)	plans territoriaux d'exécution <i>Ruimtelijk UitvoeringsPlannen</i> RUP	habitat	191 RSP communaux	RUP communaux pour opérations de logements ou d'activités locales
	<i>chacun des trois niveaux peut élaborer ces deux types de document</i>	<i>attribution précise des tâches par le niveau le plus haut</i>		<i>10% du territoire couvert</i>