

# LES FORMES DU CONTRÔLE PUBLIC DU ZONAGE AGRICOLE

## le cas des zones périurbaines en Ile-de-France

**Ségolène Darly et Romain Melot**

INRA-Sadapt (Paris)

Darly@agroparistech.fr / Melot@agroparistech.fr

La proximité de grandes agglomérations et les effets qu'elle induit sur le marché et la disponibilité des terrains, bâtis ou non, sont des éléments clefs des arbitrages réalisés au niveau local en matière de gestion du foncier agricole (Chassagne, 1977 ; Donadieu et Fleury, 2003; Martin et al., 2006). Face à ces enjeux, la philosophie de la décentralisation en France a consisté à organiser des contrepoids aux partis pris d'aménagement décidés par les élus locaux, en rendant obligatoire l'expression de deux points de vue d'intérêt général sur la place de l'agriculture dans les documents d'urbanisme : celui de l'Etat et celui de la profession agricole (articles L.123-6 et suivants du code de l'urbanisme).

Ces deux acteurs, administratif et professionnel, ont généralement comme point commun de participer en amont à l'élaboration des documents d'urbanisme, en qualité de personnes publiques associées aux procédures de concertation pilotées par les élus locaux. Les marges de manœuvre de ces deux institutions et leur degré de liberté par rapport aux stratégies des élus sont de nature distincte. Les fonctionnaires des services déconcentrés en charge de l'agriculture doivent intégrer la position globale de l'administration et les arbitrages politiques de la préfecture comme une contrainte essentielle à l'expression de leur point de vue : l'arbitrage entre des logiques parfois antagonistes de préservation et de développement économique s'effectue de ce point de vue aussi bien dans le cadre de discussions internes aux différents services que celui des discussions entre services de l'Etat et collectivités responsables des partis pris d'aménagement (Cadène, 1990). Les chambres consulaires doivent elles composer avec la défense générale des intérêts de l'agriculture et le relais des demandes individuelles de leurs électeurs. Aussi doivent-elles faire face à des intérêts souvent contradictoires et bien connus : défendre la préservation des terres agricoles dans un contexte d'avancée du front urbain d'une part, et d'autre part, soutenir les demandes d'exploitants qui souhaitent, à l'instar des autres propriétaires, la constructibilité partielle ou totale de leurs terrains pour réaliser la rente foncière (Géniaux et Napoléone, 2007).

Dans cette perspective, le contrôle des documents d'urbanisme par les représentants de l'administration et des professionnels nous apparaît comme un objet d'étude susceptible d'éclairer la nature des enjeux fonciers en ma-

tière d'aménagement agricole : sur quels types de zonage se cristallisent les controverses relatives à la préservation du foncier agricole ? Sur quels points la réglementation interne aux différentes zones planifiées est-elle contestée ou critiquée ? Nous présentons ici les premiers résultats portant sur un territoire marqué dans son ensemble par le fait périurbain : le département de l'Essonne. Il s'agit de la première étape d'une recherche destinée à traiter de l'ensemble des avis produits en Ile-de-France sur le volet agricole des documents d'urbanisme par les services de l'Etat et les chambres d'agriculture.

## **La production d'avis sur les stratégies de planification locale**

L'enquête a consisté à collecter, sur plusieurs années, les avis relatifs aux documents d'urbanisme du département de l'Essonne rédigés par la direction départementale de l'agriculture et la chambre d'agriculture. Le cadre procédural dans lequel s'exerce l'activité de contrôle de l'administration comprend trois phases d'intervention des services de l'Etat (qu'il s'agisse de la procédure actuelle des plans locaux d'urbanisme instaurée par la loi « Solidarité et renouvellement urbain » de 2000, ou de l'ancienne procédure des plans d'occupation des sols) auxquelles correspondent trois types de documents. Il s'agit de : 1) la participation aux réunions d'association, qui font l'objet de comptes-rendus et donc de l'expression d'une première forme d'avis; 2) la production d'un avis sur projet arrêté, à l'issue du vote du conseil municipal précédant l'enquête publique; 3) la production d'un avis dans le cadre du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, après clôture de l'enquête publique et adoption définitive du document d'urbanisme par le conseil municipal. En ce qui concerne les deux dernières phases évoquées, les différents services de l'Etat concourent à la rédaction de ces avis, synthétisés en un document unique par les services de l'équipement. Dans le département de l'Essonne, lieu de ce travail, on a, par précaution, consulté les avis rédigés par la DDAF avant synthèse par la DDE (l'étude est antérieure à la fusion des services de l'équipement et de l'agriculture au sein des Directions Départementales des Territoires intervenue depuis dans tous les départements français).

La présente étude a examiné des avis sur projets arrêtés, avant contrôle de légalité : celui-ci intervenant en effet en bout de procédure et ne retenant que les questions n'ayant pu être tranchées par le biais de discussions préalables avec les communes, le risque était important de voir disparaître un certain nombre d'éléments soulevés par l'administration. L'administration et les chambres rédigent un avis sur les documents d'urbanisme élaborés ou simplement révisés, quand bien même celui-ci ne contient pas d'observations particulières.

Les avis de la Chambre d'Agriculture ont été consultés de 2003 au début 2007 ; elle a émis des réserves particulières et des avis défavorables concernant les plans de 35 communes. Sur cette période, ce sont les communes situées au contact des fronts urbains (agglomération centrale ou des

deux bourgs ruraux importants d'Etampes et de Limours) qui ont produit de nouveaux plans. En effet les documents d'urbanisme sont renouvelés afin de s'adapter à une extension rapide de l'urbanisation. Du côté de l'administration, nous avons réuni 74 avis rédigés par la DDA de l'Essonne sur une période d'étude plus étendue (1998-2007) correspondant à autant de documents d'urbanisme mais à un nombre plus réduit de communes (65), certaines communes, telle Palaiseau ayant connu plusieurs versions différentes de documents d'urbanisme. Les documents examinés sont surtout de simples révisions (72 contre seulement 12 documents nouveaux), ce qui illustre la rapidité des changements actés en matière de planification sur ces territoires. Seulement 10 documents exprimaient une convergence de vue entre l'administration et la commune. Il faut souligner que le temps politique marque le rythme de production des avis. Par ailleurs, la révision du Code de l'Urbanisme (loi Solidarité et Renouveau Urbain) est intervenue au cours de la période étudiée, le corpus de données concerne soit l'ancienne disposition des plans d'occupation des sols (36), soit la nouvelle, celle des plans locaux d'urbanisme (49).

Au total, 167 remarques ou points de droits soulevés par l'administration (sur les 84 avis recensés) ont été analysés de manière statistique, contre 121 remarques évoquées par la chambre : les points soulevés par la chambre apparaissent ainsi en moyenne plus nombreux (3,4) que ceux évoqués par l'administration (2,2), bien que plus restreints concernant leur objet. En effet, si la chambre intervient sur les aspects strictement agricoles, les avis de la DDA concernent plusieurs domaines de législation (agriculture, mais aussi forêt, police de l'eau et préservation des espaces naturels).

## **Le contrôle des documents d'urbanisme entre zonage et réglementation**

Les municipalités en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme au niveau local doivent prendre en compte un certain nombre de prescriptions supra-communales que les services de l'Etat ont pour mission de synthétiser sous la forme d'un document de « porter à connaissance ». En Ile-de-France, le fait politique majeur est l'importance du rôle joué par le conseil régional, et par son agence régionale d'urbanisme, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) au travers du Schéma d'aménagement régional de la région Ile-de-France (SDRIF).

L'examen des avis de l'administration agricole montre que le rappel des règles établies par le schéma régional arrive en tête des références à des prescriptions supra-communales. Celui-ci est évoqué dans près d'un tiers des remarques, sans compter les très nombreuses références aux règles de protection des lisières de massifs boisés qu'il instaure, et qui n'ont pas été comptabilisées dans l'étude des avis administratifs lorsqu'elles ne visaient que des demandes de précision ou d'indication. De plus, la moitié des références au schéma régional ne relèvent pas des dispositions générales,

mais des catégories de zonages précises touchant aux espaces non bâtis : espaces paysagers (« zones vert clair du schéma ») ou boisés (« zones vert foncé du schéma »), mentionnés chacun dans une dizaine de remarques. L'administration s'appuie ainsi sur ces zonages principalement pour contester l'extension de surfaces constructibles.

Cependant, l'importance du schéma régional ne doit pas occulter la fréquence à peu près équivalente de renvois à des normes intercommunales (39, contre 45 pour le schéma régional) établies par les schémas directeurs, devenus schémas de cohérence territoriale après la réforme législative de la loi SRU. Certes, ces schémas intercommunaux doivent également se conformer au schéma régional, mais ils disposent de marges pour préciser localement les conditions d'urbanisation : dans la plupart des cas, l'administration s'appuie également sur eux pour contester la constructibilité de surfaces non bâties. En dehors de ces deux grandes normes, la palette des prescriptions est très étendue, même si celles-ci correspondent à des citations moins fréquentes : chartes de parc naturel régional (1), schéma d'aménagement et de gestion des eaux (1), arrêtés ministériel ou préfectoraux instaurant un site classé (2), une zone de protection de biotope (1) ou une zone naturelle d'inventaire faunistique et floristique, ZNIEFF (1).

S'ils mobilisent des référents externes, les avis de l'administration ciblent également au sein du projet de plan toutes les différentes catégories de documents internes. Toutefois, les rappels se cantonnent essentiellement sur les documents d'application - règlements de zone (68 remarques), plans de zonage (9) et annexes sanitaires (3) - et n'évoquent qu'assez peu des documents stratégiques comme le plan d'aménagement et de développement durable instauré par la loi SRU (8), ou le rapport de présentation (7). Il reste délicat pour l'administration de remettre en cause le parti pris d'aménagement stratégique de la commune en tant que tel, et le renvoi à ces documents a surtout pour fonction de souligner des incohérences entre les objectifs stratégiques à long terme, les modalités de justification des choix opérés et leur traduction réglementaire.

On peut classer en deux catégories les principaux objets de controverses : les choix de zonage et la réglementation des constructions. Si la majorité des points de droit soulevés dans les avis de l'administration et de la chambre visent à contester des zonages projetés par les municipalités, une proportion très importante de ces avis vise également la modification ou la suppression de dispositions internes aux règlements de zone. Nous examinerons successivement ces deux points.

### **La question du zonage**

Le zonage opéré par les documents d'urbanisme fait l'objet des deux tiers des remarques (59 au total) de la Chambre d'Agriculture : nature du zonage, forme graphique des périmètres de zone ou encore équilibre général entre les différentes zones. Les proportions sont similaires pour les avis de l'administration si l'on assimile aux questions de zonage stricto sensu (29 % des remarques) celles relatives aux espaces boisés classés (15 %), aux emplacements réservés (13 %) et aux lisières des massifs boisés (8 %).

L'examen de la nature des zonages qui sont contestés ou qui font l'objet d'observations de la DDA (Figure 1) révèle que les affectations de sol à des zones à urbaniser suscitent bien plus de remarques (28) que celles concernant les zones naturelles (5) et agricoles (4). Les demandes de zonages alternatifs, parfois suggérées par l'administration, concernent à parts égales des zones naturelles (10) et des zones agricoles (9).

La proportion est inversée lorsque l'on se penche sur les points de droit soulevés par la chambre, lesquels concernent en premier lieu les affectations en zone naturelle, N et Nb, parmi lesquelles figurent des remarques concernant les périmètres d'espaces boisés classés (19). Les autres concernent, dans une moindre mesure, les périmètres d'emplacements réservés (14), sans en préciser l'affectation : ce sont, en proportions égales, les affectations agricoles ou zones A (9) et les affectations « à urbaniser » dites zones AU (9) et, en proportion moindre, celles à des zones U (4).

Quand les demandes de changements d'affectation qui accompagnent éventuellement l'avis défavorable visent en majorité (12) une levée de classement en zone naturelle (zone N) ou en espace boisé classé, c'est au profit de la conservation de la zone agricole sans définition du périmètre ; en proportion moindre, certains avis demandent l'affectation en zone agricole de périmètres de zones à urbaniser et urbanisées. Alors que l'administration agricole se place dans une optique de limitation de l'urbanisation, les divergences entre collectivités et milieux agricoles se focalisent sur la question du maintien d'une activité agricole comme activité productive au sein d'espaces naturels.

### **La réglementation du bâti**

Le contrôle sur les aspects réglementaires témoigne d'une part, du souci de préserver le bâti agricole (il s'agit alors de favoriser dans les zones agricoles et non agricoles des possibilités de constructions considérées comme un élément clef de l'activité agricole) ; d'autre part, d'une volonté de prévention du mitage (création d'usages et d'équipements perturbateurs de l'activité agricole au sein des zones agricoles) exprimée par des demandes de reformulation des libellés rédigés, intentionnellement ou non, de manière imprécise (par exemple, mention d'autorisations « d'équipement collectifs ») et pouvant donner lieu à des marges de manœuvre dans l'attribution des permis de construire.

Les remarques de la Chambre d'agriculture sur le règlement associé aux postes d'affectation concernent surtout les zones agricoles (34 sur 43 au total), les deux remarques concernant les zones urbanisées étant motivées par la présence de bâtiments agricoles au sein d'une zone urbaine. Les points de règlement de zone agricole remis en question par la Chambre concernent les conditions (restrictions ou autorisations) de construction de bâtiments agricoles, de changement de destination des bâtiments et de normes architecturales associées. Dans quelques cas, l'avis tend à demander une plus grande restriction des possibilités de construction en zone agricole (par exemple, imposer une condition de surface d'installation de la demi surface minimum d'installation). Mais la grande majorité des avis réclame une modification des restrictions existantes sans remettre en cause leur pertinence ; en effet, l'avis ne demande jamais la suppression d'une règle mais toujours son adaptation.

Les avis de la DDA sur le volet réglementaire offre une palette plus large, due à la compétence élargie du contrôle exercé par les agents en dehors des aspects strictement agricoles. Si les constructions agricoles arrivent en tête des types d'aménagement faisant l'objet d'une réglementation discutée (10), on relève également l'importance des questions relatives aux équipements liés aux loisirs et au tourisme (6), la qualification de ce qui relève des équipements collectifs (5), enfin des questions plus ciblées comme celles concernant la voirie (5), les aires d'accueil de gens du voyage (3), les zones d'activité (2) ou encore des éoliennes (1). On notera par ailleurs le cas spécifique des constructions pour l'exploitation forestière, lesquelles, à l'inverse du bâti agricole, font dans sept cas l'objet de réglementations favorables, systématiquement rejetées par l'administration. Les zones concernées par ces aménagements divers, dont la réglementation est contestée, sont de nature assez variée: agricoles bien sûr, mais aussi espaces naturels et urbanisés (Figure 1).

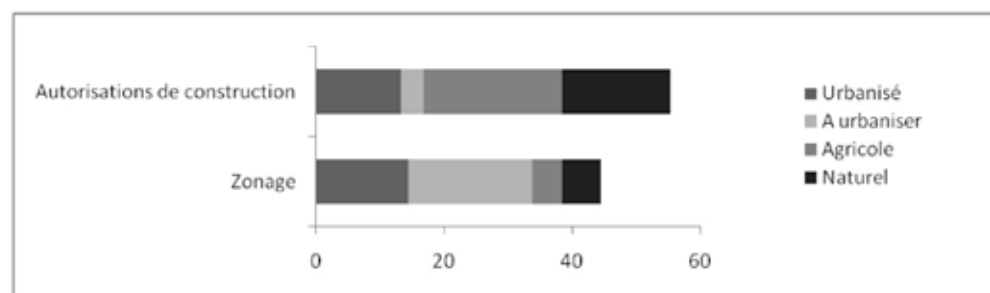


Figure 1 : Les zones concernées par les remarques de la DDA

## Contrôle de la planification spatiale et intérêts protégés

La comparaison des formes de contrôle public des stratégies de planification locale peut nous permettre d'identifier des intérêts protégés (Lascoumes, 1996) par ces acteurs institutionnels. On peut caractériser de manière générale les avis de la Chambre d'agriculture comme la traduction d'une vision systémique des activités agricoles et d'une position de défense du patrimoine privé. Elle justifie ses avis défavorables par l'impact que la solution retenue dans le projet risque d'avoir sur les exploitations agricoles ou l'agriculture en général. Ainsi, les réserves concernant les classements et zonages d'espaces cultivés ou en friches en espaces Naturels ou Boisés Classés sont justifiées par deux éléments : d'une part, les restrictions que ce classement impose en matière de construction, d'extension, de changement de destination ou de reconstruction des bâtiments techniques ; d'autre part, le risque de cabanisation et de mitage qui résulterait du développement de friches arbustives au sein d'une entité cohérente de terres cultivées.

L'opposition au classement en zone constructible ou urbanisée de certains emplacements réservés s'explique par la diminution de superficie agricole, ou la reconnaissance d'un habitat illicite qui entraîne un partage des ressources défavorable à l'exploitation agricole. Pour les emplacements réser-

vés, sans que cela constitue toujours un motif d'avis défavorable, l'impact des équipements sur la circulation des engins agricoles est à l'origine de nombreuses demandes de vigilance et de modifications de périmètre. Enfin, concernant l'opposition à la confirmation de l'affectation agricole de certains terrains, on notera qu'elle intervient suite à une critique plus large des choix d'urbanisation qui génèrent un morcellement parcellaire irréaliste aux vues des structures d'exploitation de la zone en conservant une superficie minimum inutilisable à long terme.

Au niveau des règlements de zone, ce sont principalement les modalités d'extension, de changement de destination et de mise en conformité de bâtiments qui sont remises en question. En effet, contrairement aux zones d'espaces naturels ou aux périmètres d'inconstructibilité, le zonage agricole autorise la constructibilité de bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole, habitation et bâtiments techniques. La chambre rappelle que l'activité agricole ne se résume pas à la sauvegarde de superficies cultivables, encore faut-il qu'elles ne soient pas trop morcelées, que leur connectivité soit assurée et enfin que les conditions de stockage, de transports et de transformation des produits nécessaires à leur mise en valeur soit matériellement possible.

Quant au contrôle effectué par l'administration, il est encore plus ouvert à des intérêts protégés divers, pour des raisons de compétence administrative sur des registres autres qu'agricoles (Figure 2). Il semble concerner en majorité la protection des espaces naturels dont les espaces boisés qui, s'ils ont une fonction productive, sont considérés dans le contexte de l'agglomération parisienne relevant des espaces naturels. La question des terres et du bâti agricole n'est pas la plus récurrente, car cela résulte presque mécaniquement des surfaces de référence et des politiques d'extension urbaine, qui visent davantage les espaces naturels que les espaces agricoles. On peut aussi y voir la volonté, de la part de l'administration, de porter ses efforts sur des espaces naturels perçus comme plus fragiles que les espaces agricoles dans le périurbain francilien et qui, de plus, sont protégés au niveau régional et national par un arsenal réglementaire particulièrement développé. Ces espaces naturels sont par ailleurs souvent des reliquats qui, situés en zone urbanisée, sont de ce fait à maintenir. On remarque ainsi que la question clef du contrôle des zones à urbaniser (c'est-à-dire des extensions futures de l'urbanisation) est autant traitée au travers de l'enjeu de préservation des espaces agricoles que de celui de préservation des espaces naturels et boisés.

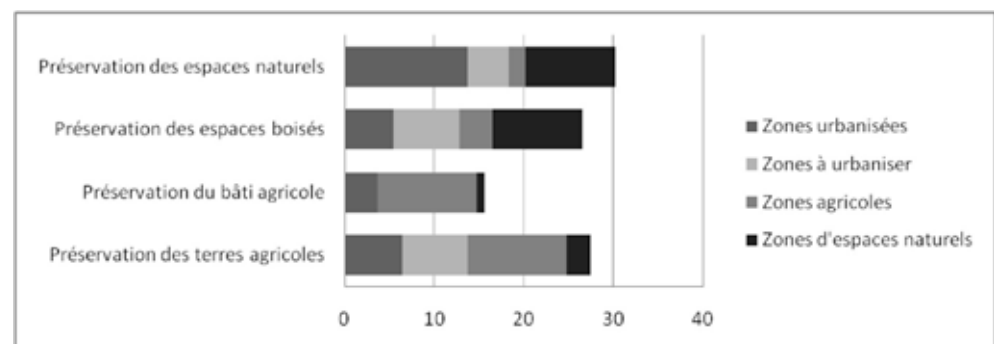


Figure 2. : Intérêts protégés par zones concernées par les avis de la DDA

## Conclusion

Placés tous deux dans un rôle de protection de l'activité agricole, les chambres d'agriculture et les services de l'Etat exercent ce rôle de manière différenciée. Pour les représentants du monde agricole, c'est la protection de la consistance foncière à l'échelle de l'exploitation qui prévaut dans ses dimensions techniques et économiques (bâti agricole, accessibilité et morcellement du parcellaire). Pour les services de l'Etat, le contrôle portant sur la préservation des espaces agricoles semble se situer dans une problématique plus large de contrôle de l'urbanisation, l'espace agricole n'étend qu'un aspect d'un contrôle plus large, celui de la consommation des espaces non bâtis. A cet égard, dans le cadre de l'enquête publique sur les projets arrêtés par les communes, l'Etat occupe une place particulière dans la mesure où son expertise sur les projets des communes porte ainsi à la fois sur l'articulation des objectifs de politiques publiques et sur l'architecture normative des documents d'urbanisme.

L'économie complexe de la planification locale se doit en définitive de répondre au défi d'une double cohérence. D'une part une cohérence externe entre des objectifs politiques qui relèvent de prescriptions supra-communales parfois contradictoires (comme la préservation des espaces naturels et la satisfaction des besoins en logement). D'autre part, une cohérence interne entre un document stratégique et des dispositions proposant une réglementation des usages locaux. Cet impératif de cohérence renforcé place le pouvoir communal à l'intersection d'agendas politiques multiples (Melot, 2009). Dans le même temps, il contribue également à aménager un espace d'appréciation élargi pour les personnes publiques associées au projet de planification locale, qu'il s'agisse des représentants du monde professionnel (les chambres consulaires, dont la Chambre d'agriculture) ou des représentants de l'administration étatique.



## Bibliographie

Cadène P (1990), « L'usage des espaces périurbains. Une géographie régionale des conflits », *Espace Rural*, n°118-119, 235-267

Chassagne M.-E. (1977), « Aspects fonciers de l'aménagement rural », *Economie Rurale*, n°117, 35-47

Donadieu, P., A. Fleury, (2003). « La construction contemporaine de la ville campagne », *Revue de Géographie Alpine*, 91-4, 19-29

Géniaux et Napoléone (2007), « La constructibilité anticipée du foncier agricole », *Etudes foncières*, n°126

Lascoumes P. (1994). *Environnement et ordre public*, Gapp-Cnrs.

Melot R. (2009). « De la gestion des espaces au projet de territoire: les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *L'Année sociologique*, vol. 59, 177-199.

Martin S., Bertrand N., Rousier N., (2006), « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, Economie, Société*, vol. 8, 329-349.