Mars 2005

La préfiguration des périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains

PRÉSENTATION PROVISOIRE

Terres en villes

La présente étude de préfiguration des périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains (articles 73 et 74 de la loi relative au développement des territoires ruraux) a été réalisée par l'association Terres en Villes pour le compte du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité.

Terres en Ville est en effet le réseau français des acteurs locaux des politiques agricoles périurbaines, intercommunalité et chambre départementale d'agriculture. Chacune de ces douze agglomération est confrontée dans son action quotidienne aux questions de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. C'est pourquoi Terres en Villes a initié depuis sa création une réflexion collective sur ces thèmes et porte depuis l'origine un grand intérêt aux dispositions périurbaines du projet de loi .
Enfin, le réseau offre une bonne représentativité de la diversité des agglomérations françaises, de leurs réflexions et de leurs pratiques.

La DGFAR se réserve le libre usage des divers outils, fichiers et documents bénéficiant du financement du MAAPR au titre de la présente convention.

Sommaire

Introduction 4

1 - La politique des périmètres d'intervention pour la protection des espaces agricoles et naturels (PAEN), une compétence nouvelle du Département 10

11 - Les dispositions de la Loi en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains 10

12 - La perception des acteurs des agglomérations de Terres en Villes et le champ d'application prévisible des périmètres d'intervention 13

121 - Un outil attendu et jugé favorablement 13

122 - Des questionnements légitimes 16

123 - Une double conception des périmètres d'intervention 18
13 - Une compétence nouvelle et originale pour les départements 18

2 - Les scénarios de politique départementale des périmètres d'intervention et la délimitation des périmètres 20

21 - Les scénarios d'initiative départementale : 25
211 - Le scénario 1 : le scénario de la gouvernance départementale 25
212 - Le scénario 2 : le scénario de l'exclusivité départementale 27
212 - Le scénario 2 : le scénario de l'exclusivité départementale 27
213 - Les modalités de délimitation des périmètres 32
22 - Les scénarios d'initiative locale : 33
221 - Le scénario 3 : le scénario de la gouvernance locale 36
2211 - La question du leadership de la gouvernance locale 39
2212 - Les types et conditions d'initiative intercommunale 40
2213 - les modalités du scénario de la gouvernance locale 43
222 - Le scénario 4 : le scénario d'initiative communale 44

3 - Le contenu type du programme d'action et ses modalités d'élaboration 46

31 - Les enseignements des études de cas et des expériences comparables 46
311 - Les facteurs déclenchants : un site particulier et un problème à résoudre 47
312 - La conduite de l'opération : un chef de file, une démarche partenariale et un diagnostic préalable 50
313 - La formalisation : des objectifs, une carte et des actions 50
314 - Les domaines privilégiés des aménagements 51
315 - Les domaines privilégiés d'orientations de gestion 54

32 - Le contenu type du programme d'actions 57
33 - La démarche type d'élaboration 60
34 - Les cas spécifiques 64

4 - La mise en œuvre du programme d'actions : du programme d'action à la contractualisation 67

41 - La contractualisation entre collectivités : le contrat de périmètre 68
42 - La contractualisation entre collectivités et acteurs privés 71
421 - L'intervention foncière et la contractualisation 71
422 - Les autres formes de contractualisation 75
423 - Contractualisation et Union Européenne 76
43 - L'évaluation 76

Conclusions : préconisations pour un bon lancement des PAEN 79

Annexes 80
1 - Bibliographie
2 - Liste des personnes enquêtés,
3 - Les expériences de référence des territoires de Terres en Villes.
4 - Modèle de questionnaire administré auprès des membres de Terres en Villes

Introduction

Le 9 Juillet 2001, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de Limoges a évoqué l'agriculture périurbaine en ces termes :
" Le maintien de l'agriculture périurbaine ne peut être abordé uniquement sous l'angle agricole, mais comme l'un des éléments importants d'une politique plus globale d'organisation de la dynamique urbaine, dans la perspective d'un développement équilibré et durable des espaces périurbains. "

Suite à ce comité, une mission interministérielle a été désignée et chargée de proposer des mesures pour préserver l'espace foncier agricole et forestier dans les espaces périurbains, notamment par le renforcement des moyens de l'intervention publique foncière. Cette mission a mis en évidence :

- Qu'une fraction importante du territoire relève dorénavant d'une gouvernance urbaine,
- Que la périurbanisation est un phénomène général d'extension périphérique de la ville : ses formes excessives sont une spécificité française malgré la planification urbaine,
- Que les espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains contribuent à la qualité du cadre de vie, à l'attractivité, à l'économie locale, préviennent les risques naturels et préservent la biodiversité, se situant ainsi au coeur de nouvelles demandes sociales,
- Que pour la gouvernance urbaine, l'enjeu est de mettre en œuvre une politique d'aménagement et de mise en valeur fondée sur une vision partagée de l'avenir du territoire avec tous ses acteurs,
- Que pour l'agriculture, l'enjeu est de répondre à cette demande de nouvelle ruralité en valorisant son occupation de l'espace et la diversification de son offre.

Ces conclusions ont conduit le Gouvernement à proposer des dispositions spécifiques en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. La loi adoptée le 10 février 2005 confie au département la possibilité de délimiter un périmètre d'intervention, d'élaborer un programme d'action et d'intervenir en matière foncière.

La commande

La Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales (DGFAR) du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité (MAAPR) a souhaité éclairer les acteurs sur les conditions d'application des dispositions dites " périurbaines " de la loi relative au développement des territoires ruraux.

Il s'agissait donc de se livrer à un exercice prospectif qui prenne en compte la diversité du périurbain français (types de villes, types d'agriculture…), de ses enjeux et de ses acteurs

La DGFAR a donc chargé Terres en Villes de :

- *"Proposer le cadre d'une analyse du territoire local et des éventuels " projets de terri toire " en cours, qui conduit à l'option de délimiter un PAEN.*

- *Proposer la trame de la démarche d'établissement du PAEN.*

- *Présenter des actions-types d'aménagement et des orientations-types de gestion du programme d'action.*

- *Préfigurer un programme d'action et expliciter les articulations à construire entre intervention foncière et programme d'action, entre programme d'action et contractualisation avec les agriculteurs et propriétaires forestiers…*

- *Proposer un ou des scénario(s) de démarche d'élaboration du programme d'action ; on précisera pour chaque scénario proposé les instances à mettre en place, la hiérarchisation des responsabilités, le partenariat à mettre en œuvre et les différentes étapes de l'élaboration du programme d'action.*

- *Préciser la structure du cahier des charges annexé à l'acte de vente, de location ou de concession temporaire des terrains acquis par la collectivité. Pour les terrains ne faisant pas l'objet de transactions avec la collectivité, on précisera également la nature du contrat susceptible de lier la collectivité avec les agriculteurs en vue de la réalisation des objectifs du programme d'actions (environnement, paysages, chemins etc. …).*

- *Illustrer la préfiguration dans les trois situations périurbaines énoncées ci-dessus ; pour chaque situation, on fera apparaître l'état initial et l'état final.*

- *Présenter des propositions pour le traitement de certains cas spécifiques : espaces agricoles et naturels interdépartementaux et interrégionaux, espaces agricoles et naturels classés en partie dans un parc naturel régional, espaces agricoles et naturels dont une partie est constituée de forêt domaniale. "*

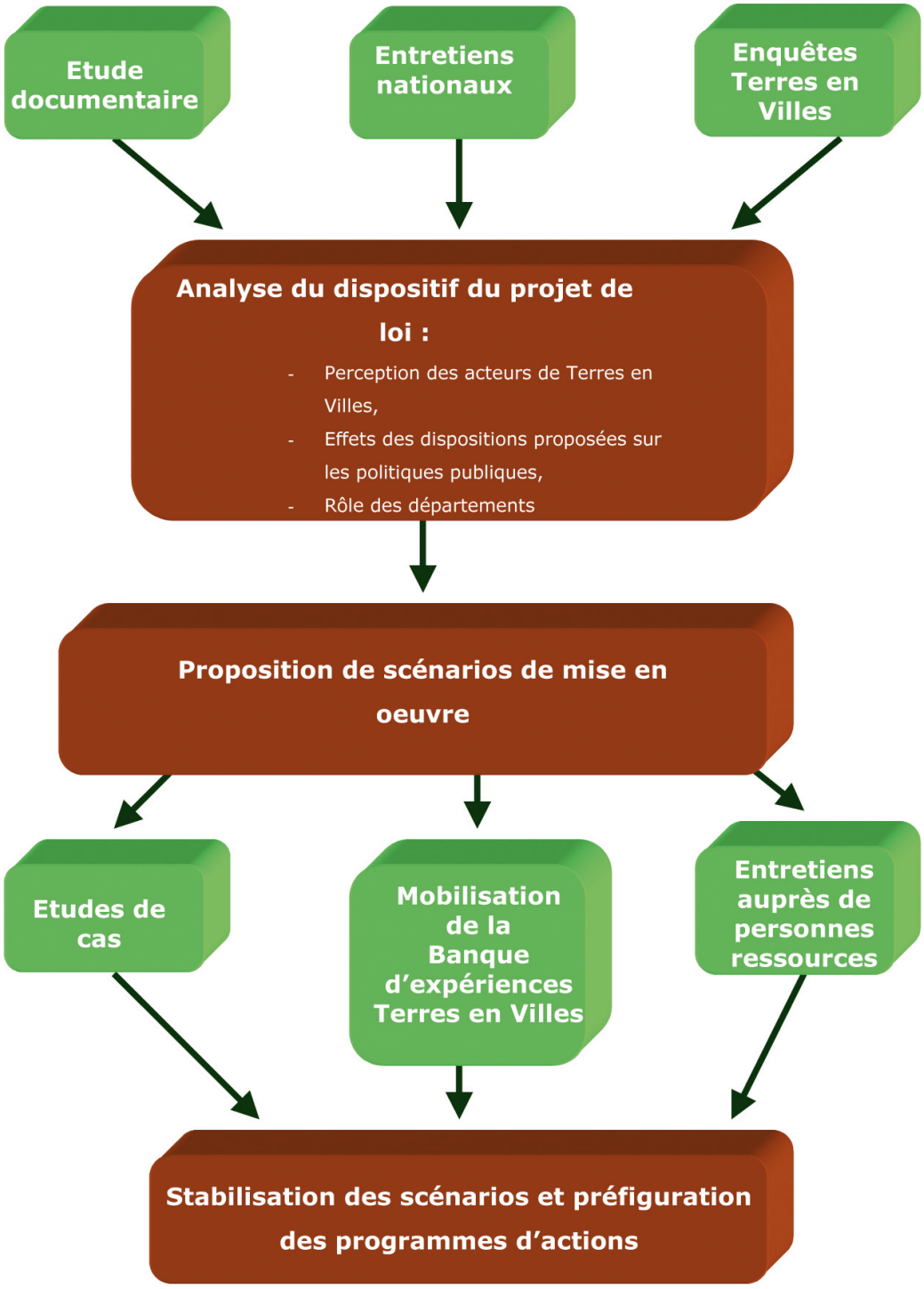
Traitement de la commande : méthodologie

L'étude générale a été réalisée de Mars 2004 à Février 2005 par le secrétaire technique de Terres en Villes assisté de Nicolas BENEUX, stagiaire. De nombreux représentants d'organismes ont apporté leur contribution.
Les trois études de cas ont concerné deux territoires de Terres en Villes (Est Toulousain et Y Grenoblois) et un secteur du littoral français sous forte pression urbaine (secteur de la communauté d'agglomération de la riviera française, agglomération de Menton). L'équipe de l'ADAYG , les techniciens du SICOVAL et de la chambre départementale d'agriculture de Haute Garonne ainsi que les techniciens de la communauté d'agglomération de la riviera française, de la chambre d'agriculture et de la direction départementale de l'agriculture (DDA) des Alpes Maritimes ont apporté leur contribution à la réalisation des études de cas.

La méthode retenue

On a choisi de privilégier la méthode des scénarios, mieux à même de rendre compte de la diversité nationale qui prévaudra en matière de mise en place de la politique des périmètres d'intervention.
Le diagnostic initial a été réalisé par étude documentaire, entretiens et enquêtes auprès d'acteurs des agglomérations de Terres en Villes ainsi qu'entretiens auprès d'acteurs nationaux.
Les scénarios ont été confrontés aux études de cas et aux réactions de personnes ressources.
La préfiguration du contenu du programme d'actions a mobilisé les résultats des études de cas, la banque d'expériences Terres en Villes et la sagacité des personnes ressources.

LA MÉTHODE RETENUE FUT DONC LA SUIVANTE



La conduite de l'étude

La durée de l'étude a été plus longue que prévue afin de tenir compte de la richesse du débat parlementaire et de l'évolution du texte de loi.
Les échanges et les réunions de travail entre les représentants du commanditaire et Terres en Villes ont assuré un suivi régulier de l'étude. La production d'un rapport intermédiaire en Avril 2004 puis de plusieurs versions provisoires du rapport a facilité les échanges et suscité les réactions des personnes ressources.

L'effet réseau

Comme souhaité initialement, l'étude a bénéficié de l'apport du réseau de Terres en Villes ainsi que des réseaux propres à chaque territoire membre.

Cela est plus particulièrement vrai dans deux domaines :

- Les expériences d'aménagement et de gestion des espaces agricoles et naturels dans les territoires membres:

  Dans les agglomérations d'Aubagne, de l'Est Toulousain, de Nantes, de Perpignan, de Rennes et de l'Y Grenoblois ont été conduits plusieurs projets en faveur de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels.
  Par exemple, les projets d'aménagement et de gestion concertée des micro-territoires de la région urbaine grenobloise ont anticipé à leur manière certaines dispositions périurbaines proposées par le projet de loi.
  Cet apport a été rendu plus aisé par la mise place en 2004 de la banque d'expériences de Terres en Villes.

- Les réflexions et des travaux du réseau de Terres en Villes et des réseaux propres à certains territoires membre :

  On citera particulièrement les échanges entre Terres en Villes et les chercheurs du groupe de recherche sur l'Agriculture Urbaine (INRA SAD, ENSP, CEMAGREF, ISARA…), le séminaire de clôture du projet européen Life " Annela Verde " de la Députation de Barcelone et les travaux du projet Métropole Nature dont le chef de file est l'Institut d'Urbanisme de Grenoble.

Les études de cas

Elles ont été réalisées sur la base d'un cahier des charges et d'un questionnaire spécifique élaborés par le secrétariat technique de Terres en Villes et ont nécessité une étude documentaire et cartographique, plusieurs réunions multi acteurs avant le travail d'analyse et de rédaction.

Résultats : contenu du rapport

On a privilégié le confort du lecteur en produisant :

- Un rapport final organisé en quatre grands thèmes clefs opérationnels :

  1. Le périmètre d'intervention, une compétence nouvelle du département,

  2. Les scénarios de mise en place de la politique des périmètres d'intervention,

  3. L'élaboration et le contenu du programme d'action dans les périmètres d'intervention (actions type d'aménagement, orientations-type de gestion,),

  4. La mise en œuvre du programme d'actions.

  Quatre annexes complètent le rapport.

- Un rapport annexe reprenant les études de cas.

I - La politique des périmètres d'intervention pour la protection des espaces agricoles et naturels (PAEN), une compétence nouvelle du département

En attribuant la compétence " périmètre d'intervention " au Département, la loi dote cette collectivité territoriale d'une compétence nouvelle et originale.
Il convient donc de prendre la mesure des dispositions du périmètre et de leur champ d'application prévisible pour mieux cerner le rôle futur du département.

II - Les dispositions de la Loi en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains

Le texte proposé initialement par le gouvernement a évolué au cours du débat parlementaire. Ainsi se réfèrera t'on dans le présent rapport final au texte définitif de la Loi.

L'objectif

" Pour mettre en oeuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique. Les périmètres approuvés sont tenus à la disposition du public. " Art. L. 143-1.

Le périmètre

Les terrains éligibles

" Ces périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale, s'il en existe un. Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé. " Art. L. 143-1.

La réduction du périmètre

" Art. L. 143-5. - Des modifications peuvent être apportées par le département au périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ou au programme d'action avec l'accord des seules communes intéressées par la modification et après avis de la chambre départementale d'agriculture.
Toutefois, toute modification du périmètre ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret. "

Le programme d'action

" Art. L. 143-2. - Le département élabore, en accord avec la ou les communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents, un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre délimité en application de l'article L. 143-1. Lorsque ce périmètre inclut une partie du territoire d'un parc naturel régional, le programme d'action doit être compatible avec la charte du parc. "

Le droit de préemption

" Art. L. 143-3. - A l'intérieur d'un périmètre délimité en application de l'article L. 143-1, les terrains peuvent être acquis par le département ou avec son accord et après information des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains(…). "

" Ces biens sont intégrés dans le domaine privé de la collectivité territoriale ou de l'établissement public qui les a acquis (...). "

" Lorsque le département décide de ne pas faire usage du droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut néanmoins exercer le droit de préemption déjà prévu par les 1° à 8° de cet article.

" A l'intérieur d'un périmètre délimité (…), les terrains peuvent être acquis par le département, ou avec son accord en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels. "

Les conditions d'acquisition :
" (…) Ces acquisitions se font dans les conditions suivantes :

1° Dans l'ensemble du périmètre, par le département ou, avec l'accord de celui-ci, par une autre collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, à l'amiable ou par expropriation ou, dans les zones de préemption des espaces naturels sensibles délimitées en application de l'article L. 142-3, par exercice de ce droit de préemption. Dans la région Ile-de-France, l'Agence des espaces verts prévue à l'article L. 4413-2 du code général des collectivités territoriales peut, avec l'accord du département, acquérir à l'amiable des terrains situés dans le périmètre ;

2° En dehors de zones de préemption des espaces naturels sensibles, par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural exerçant à la demande et au nom du département le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural ;

3° Par un établissement public mentionné au troisième ou au quatrième alinéa de l'article L. 321-1 du présent code ou un établissement public foncier local mentionné à l'article L. 324-1 agissant à la demande et au nom du département ou, avec son accord, d'une autre collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

En l'absence de société d'aménagement foncier et d'établissement rural compétente, s'il n'a pas donné mandat à un établissement public mentionné à l'alinéa précédent, le département exerce lui-même ce droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural dans les conditions prévues par le chapitre III du titre IV du livre Ier du même code. (…) " - Art. L. 143-3.

L'utilisation des biens acquis :
" (...) Ils doivent être utilisés en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'action. Ils peuvent être cédés de gré à gré, loués conformément aux dispositions du titre Ier du livre IV du code rural ou concédés temporairement à des personnes publiques ou privées à la condition que ces personnes les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de vente, de location ou de concession temporaire. " - Art. L. 143-3.

" Art. L. 143-6. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent chapitre. Il approuve les clauses types des cahiers des charges prévues par l'article L. 143-3, qui précisent notamment les conditions selon lesquelles cessions, locations ou concessions temporaires sont consenties et résolues en cas d'inexécution des obligations du cocontractant. "

Les dispositions clés des articles 73 et 74 de la loi sont donc les catégories juridiques suivantes :

- Le périmètre d'intervention et les conditions de sa réduction (décret simple),
- Le programme d'action et ses composantes : actions type d'aménagement et orientations de gestion,
- Le droit d'expropriation et les droits de préemption mobilisés, les délégations et les conditions de mise en œuvre,
- Le cahier des charges et ses clauses type en cas de cession, location ou concession temporaires des terrains acquis par la collectivité.

Ce sont elles qui organisent la présente étude.

12 - La perception des acteurs des agglomérations de Terres en Villes et le champ d'application prévisible des périmètres d'intervention

L'administration d'une enquête, plusieurs rencontres de travail et entretiens approfondis ont cerné la perception des acteurs des agglomérations de Terres en Villes. Le panel enquêté comprend des élus et techniciens d'intercommunalités urbaines comme de chambres d'agriculture ainsi que des représentants de certaines DDA, de SAFER, de conseils généraux, d'agences d'urbanisme et d'associations locales de développement agricole.

121 - Un outil attendu et jugé favorablement

Les acteurs locaux engagés dans des politiques agricoles périurbaines estiment que les trois lois fondatrices de l'organisation des territoires français (loi Voynet, Loi Chevènement et Loi Solidarité et Renouvellement Urbain) ont contribué à asseoir les projets et les politiques d'agglomération. Elles ont également contribué à faire de l'environnement et de la gestion des espaces agricoles, forestiers et naturels une préoccupation d'agglomération. Mais ces textes et les pratiques existantes ne suffisent pas à préserver durablement les espaces non bâtis.

La planification urbaine demeure assez généralement " volatile ". Certains acteurs de région urbaine à forte tradition de planification urbaine se sont même inquiétés dans la dernière période d'une conception dominante qui tend à rendre moins contraignant le zonage de la planification urbaine.

Cette inquiétude latente a été peu contrebalancée par la création de la procédure de Zone Agricole Protégée (ZAP). Même si cette procédure commence aujourd'hui à être connue et que les projets de création de ZAP se développent, elle n'influe guère sur la planification urbaine.

Aussi les dispositions de la Loi sont-elles perçues comme une avancée intéressante. Cela tient d'abord à la philosophie qui a présidé à l'élaboration de ces propositions.
En intégrant les dispositions au code de l'urbanisme et en rendant obligatoire la définition d'un périmètre et d'un programme d'action, le projet de loi paraît pouvoir donner " ses lettres de noblesse " à la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.
Cette conception correspond à celle des acteurs locaux : elle cherche à battre en brèche la vision traditionnelle des espaces agricoles et naturels périurbains - des "vides en attente d'urbanisation" - pour lui substituer une vison positive - des " pleins " de sens, d'acteurs et de projets -. Ainsi ces espaces pourraient être dorénavant perçus comme nécessaires à la ville au même titre que les espaces bâtis.
Pour les mêmes raisons, les acteurs, particulièrement les intercommunalités, apprécient également que le projet de loi mette l'accent sur la multifonctionnalité des espaces, la concertation entre institutions et acteurs, la contractualisation et la mise en oeuvre d'outils facilitateurs comme l'intervention foncière. Ces valeurs sont communes à celles qui président à l'élaboration des projets de territoire, des SCOT ou des différents contrats de développement local.

Aussi les acteurs interrogés envisagent-ils d'utiliser ou de favoriser l'utilisation des périmètres d'intervention *pour trois grandes raisons :*

1° raison : Pour mieux organiser le territoire urbain et périurbain

- En luttant contre l'étalement urbain : c'est bien entendu la nature de la protection réglementaire (l'officialisation du périmètre, les contraintes mises à sa réduction, les possibilités de son extension) et l'intervention foncière qui rendent attractives les dispositions proposées,

- En organisant la trame verte de l'agglomération : terme de l'écologie urbaine, la trame verte met en relation les espaces agricoles, forestiers et naturels d'une région urbaine pour constituer "l'infrastructure verte" de l'agglomération et assurer une bonne protection de la biodiversité. En reliant l'arbre ou le parc urbain à la nature la moins anthropisée via les espaces agricoles et forestiers, on évite les coupures biologiques et paysagères et l'on renforce la prégnance des espaces agricoles et naturels. Il est en effet plus difficile de protéger durablement des espaces agricoles et naturels isolés dans le bâti.

2° raison : Pour protéger et mettre en valeur certaines composantes du milieu agricole et périurbain

- En pérennisant l'agriculture périurbaine : c'est l'espace naturel périurbain le plus menacé lorsqu'il n'a pas de qualité particulière à contrario d'un vignoble d'appellation d'origine contrôlée de grande renommée par exemple. Il est facilement constructible à moindre coût et il pâtit de plusieurs phénomènes : les mondes urbains et agricoles se côtoient plus qu'ils n'échangent réellement, la crise agricole tend à faire percevoir les espaces agricoles comme moins utiles à la société, certaines pratiques agricoles intensives sont perçues comme source de dysfonctionnements importants (pollution, paysage…),

- En améliorant la gestion multifonctionnelle de la forêt privée et de la forêt communale voire en favorisant sa réimplantation : la forêt, encore plus méconnue du monde urbain que l'agriculture, bénéficie d'une image "naturelle" et "récréative" souvent plus forte. Les dispositions du projet de loi semblent pouvoir susciter des projets forestiers divers : amélioration du patrimoine forestier et de sa mise en valeur , implantation de forêt récréative, gestion de la reconquête forestière spontanée des friches agricoles périurbaines,

- En protégeant et en mettant en valeur les corridors écologiques et les milieux naturels de qualité : la montée des valeurs environnementalistes dans la société et l'apport de politiques comme celle des espaces naturels sensibles en font un objectif partagé par un nombre grandissant d'acteurs urbains. C'est souvent la première entrée d'une politique d'agglomération de gestion des espaces non bâtis,

- En luttant contre la dégradation du paysage, y compris celle due à la déprise agricole : les agglomérations perçoivent de plus en plus le paysage comme une condition de leur attractivité et de leur identité. Même si les politiques paysagères sont encore la plupart du temps embryonnaires et partielles, elles ne manqueront pas de prendre en compte les dispositions du projet de loi

- En organisant de façon durable la fréquentation récréative de ces espaces : les nouvelles demandes urbaines de nature font de l'organisation de la fréquentation récréative des espaces agricoles, forestiers et de nature un enjeu d'agglomération d'une importance comparable à l'enjeu environnemental. Les dispositions du projet de loi sont un bon moyen d'amplifier l'action locale et de chercher à résoudre les tensions entre acteurs.

Bien évidemment, chaque catégorie d'acteurs a tendance à privilégier ses propres préoccupations plutôt qu'une vision globale du périmètre d'intervention.

3° raison : Pour protéger et mettre en valeur de manière globale certains espaces stratégiques

Il s'agit là de protéger voire de " sanctuariser " des espaces jugés stratégiques et emblématiques.
Plusieurs raisons conduisent à qualifier un espace de stratégique et d'emblématique :

- Il peut l'être par sa qualité identitaire : la Bastille à Grenoble, les Monts d'Or à Lyon … C'est en quelque sorte la cathédrale naturelle de la Ville, un bien commun.

- Il peut l'être par son exemplarité : en le sanctuarisant, on marquera une volonté politique d'arrêter l'urbanisation. C'est le cas de certains espaces situés en front urbain dense particulièrement menacés qui jouent le rôle de " coupure verte ".

- Il peut l'être parce qu'il combine un ensemble d'enjeux : c'est un point nodal du système vert de l'agglomération.

- Il peut l'être parce qu'il est emblématique d'un enjeu particulier : cas des zones maraîchères de ceinture verte.

Un tel ressenti positif ne doit pas pour autant masquer les interrogations d'acteurs locaux qui sont confrontés depuis des décennies à l'étalement urbain.

122 - Des questionnements légitimes

Les acteurs expriment d'abord trois grandes considérations récurrentes :

- Le différentiel de prix entre le mètre carré à urbaniser et le mètre carré agricole et forestier conditionne fortement l'application et l'efficacité des outils de la planification urbaine et des procédures de protection et/ou de mise en valeur des espaces non bâtis . Tant que ce différentiel sera aussi important, les périmètres d'intervention n'échapperont pas à cette règle.

- Pour bien assurer une pérennité des espaces agricoles, forestiers et naturels, la loi devrait rendre obligatoire et plus rigide le zonage de ces espaces. Ceci faciliterait la mobilisation de la procédure des périmètres,

- La tendance spontanée à concentrer le développement dans certaines agglomérations accentue la pression sur leurs espaces non bâtis.

Et leurs inquiétudes sur les dispositions précises du projet de loi portent sur :

Une reconnaissance insuffisante des intercommunalités par la loi

Pour les acteurs des politiques agricoles périurbaines, le rôle dévolu par la loi aux intercommunalités est notoirement insuffisant alors qu'il aurait dû être selon eux prépondérant.
Les intercommunalités urbaines ont en effet la responsabilité de l'aménagement de leur territoire et du projet d'agglomération. Et ce sont des intercommunalités qui ont mis en œuvre les politiques locales en faveur de l'agriculture, du paysage et de l'environnement périurbains.
Aussi les dispositions du projet de loi tendent-elles à séparer de fait les compétences en matière de gestion de l'espace bâti et les compétences en matière de gestion de l'espace non bâti au risque de rendre illisible le projet d'agglomération.
Ajoutons que certaines dispositions de la loi aggravent cette inquiétude : pour que le département puisse créer un périmètre, la loi prévoit qu'il faille obtenir l'accord de la ou des communes ou des établissements publics à vocation PLU. Or les intercommunalités ayant cette compétence sont fort peu nombreuses en France.

Une architecture institutionnelle peu comprise

Les acteurs entrevoient les problèmes suivants :

- La compétence dévolue au département suscite des interrogations quant à la capacité du département à bien prendre en compte les questions urbaines,

- Les dispositions de la loi ne mentionnent pas les régions : ceci ne facilitera pas la lisibilité des compétences françaises et laisse mal augurer de la valorisation des démarches régionales de schéma de service collectif des espaces naturels ou de schéma régional d'aménagement. Ceci inquiète les acteurs des agglomérations qui ont bénéficié du soutien politique et financier de régions engagées dans des politiques agricoles périurbaines.

Des interrogations sur l'articulation entre les procédures:

Les interrogations portent sur l'articulation de ces dispositions avec les documents d'urbanisme, avec les procédures de protection des espaces naturels (Espaces Naturels Sensibles, Natura 2000…) mais aussi avec les contrats d'agglomération, les ZAP…
Les acteurs locaux craignent surtout les risques d'effets pervers de la création de périmètres au regard des dispositions d'un SCOT : comment éviter que les espaces agricoles, forestiers et naturels non intégrés dans des périmètres d'intervention et pourtant protégés au SCOT ne soient pas disqualifiés, ne soient pas perçus comme des réserves futures à l'urbanisation ? Quelle durabilité pour les périmètres au regard des révisions de SCOT ?

Des difficultés pressenties pour le financement de la démarche

Classiquement les acteurs du réseau s'interrogent sur la manière dont l'Etat dote les collectivités territoriales de compétences nouvelles. Et leurs inquiétudes sont amplifiées par la situation difficile des budgets départementaux. Enfin, la loi ne mentionnant pas la région, la mobilisation des crédits régionaux sera délicate selon eux

123 - Une double conception des périmètres d'intervention

Deux grandes conceptions émergent :

1° conception : le PAEN comme outil global de l'équilibre territorial

Cette conception est propre à des régions urbaines qui ont encadré fortement leur planification urbaine et qui présentent un espace agricole et naturel relativement homogène. Elles prônent une vision d'ensemble de l'agglomération ou de la région urbaine . Le SCOT en est l'outil privilégié.

Aussi, les acteurs de ces agglomérations n'attendent pas du PAEN une meilleure protection des espaces puisque leur planification est rigoureuse. C'est donc plus le programme d'action du PAEN qui les intéresse à condition que celui-ci conduise à préciser le projet de mise en valeur et apporte des moyens financiers nouveaux.

Dans ce cas, la souplesse introduite par l'Assemblée Nationale et le Sénat est revendiquée : la disposition initiale (décret en Conseil d'Etat) apparaissait comme trop contraignante pour prendre en compte l'ensemble des zones agricoles et naturels d'un SCOT par exemple. La disposition retenue (réduction autorisée par décret simple) leur semble plus adaptée.

Dans la même veine, d'autres acteurs envisagent la création de périmètre dans de grands espaces soumis à des risques naturels : zone inondable, zone à risque d'incendie. Il faudrait toutefois élargir cette vision mono fonctionnaliste des périmètres si l'on veut prendre en compte les multiples enjeux locaux.

2° conception : le PAEN comme outil de protection et de gestion de secteurs stratégiques

C'est la perception dominante. Elle est partagée par les acteurs de régions urbaines " chahutées " par les évolutions de la planification urbaine.

Il s'agit là de protéger et de mettre en valeur des espaces stratégiques soumis à une forte pression urbaine.

La disposition retenue en matière de réduction de périmètre (décret simple) apparaît comme un minimum nécessaire puisque ces espaces ont souvent atteint un seuil critique : les réduire encore reviendrait bien souvent à compromettre leur équilibre et leur durabilité.

13 - Une compétence nouvelle et originale pour les départements

La loi a confié cette nouvelle compétence au département : la gestion départementale des espaces naturels sensibles et la proximité de cette collectivité territoriale au regard du local ont conduit à cette solution.

Jusqu'à présent, les départements n'exerçaient pas de compétence importante en matière de planification urbaine. Le département s'impliquait plutôt dans la création de ZAD ou dans l'élaboration des Schémas Directeurs puis des SCOT : dans ce dernier cas, le département faisait plutôt prévaloir des préoccupations en matière de transport et d'infrastructures routières.
Or le périmètre d'intervention relève du code de l'urbanisme. C'est un outil opérationnel de la planification urbaine, spécifique à l'espace non bâti. Tout ce qui concerne l'urbanisme, compétence communale, est un thème particulièrement sensible pour les collectivités : une commune, ou l'EPCI auquel elle aura délégué la compétence urbanisme, sera particulièrement attachée au respect de ses prérogatives au nom du principe de libre administration des collectivités territoriales. Le département aura donc une attitude prudente en la matière.

Par ailleurs, la représentation départementale fondée sur les cantons fait traditionnellement du département une institution attachée à l'aménagement et à l'équipement rural. Y prévalent les relations tissées entre le conseiller général, les maires et les acteurs cantonaux. Cette proximité rend parfois difficile l'édiction et l'application de schémas départementaux précis.

De même, les relations entre les départements et les agglomérations sont complexes : l'étalement urbain brouille les limites cantonales puisque le périmètre des intercommunalités urbaines et périurbaines s'en affranchit souvent. Certains acteurs urbains déplorent assez régulièrement l'intérêt insuffisant porté selon eux par le département aux questions urbaines. Les tensions entre département et agglomération chef-lieu sont assez classiques même si certains départements cherchent actuellement à dépasser le clivage traditionnel rural/urbain.

A cette difficulté, s'en ajoute une autre : les crédits départementaux en faveur de l'agriculture et de la forêt apparaissent comme l'apanage du monde rural. Le financement d'espaces agricoles et naturels périurbains dans des régions urbaines jugées riches relativement aux territoires ruraux ne sera pas si aisément acquis.

C'est dire que l'exercice de cette nouvelle compétence suscitera des évolutions à l'intérieur même de l'institution départementale.

Il s'agira :

- D'affecter cette compétence à une vice-présidence, à une direction et à un service identifié,

- De former un ou plusieurs agents à la planification urbaine et aux espaces non bâtis périurbains,

- De faire reconnaître à une assemblée " plutôt rurale " le fait urbain et périurbain pour mieux le prendre en compte,

- De faire reconnaître qu'il faille aider des collectivités réputées riches pour mettre en valeur leurs espaces non bâtis.

On ne sous-estimera pas cette évolution culturelle. Elle devrait être toutefois favorisée par l'expérience acquise par les départements français en matière d'espaces naturels sensibles (ENS).
Sur le plan de la méthode, la procédure des ENS peut être une bonne référence pour les périmètres d'intervention. De plus, la création d'espaces naturels sensibles en agglomération a familiarisé les services et les conseillers généraux avec les spécificités urbaines et périurbaines des espaces non bâtis : fréquentation citadine par exemple.

Les dispositions périurbaines du projet de Loi sont bien accueillies par les acteurs des régions urbaines parce qu'elles traitent d'une question majeure. Mais la diversité des agglomérations, de leurs acteurs et de leurs pratiques interdit de penser à " standardiser " la mise en œuvre des périmètres d'intervention et de leur programme d'action.
Ces dispositions participent du mouvement général de décentralisation dans un contexte complexe d'enchevêtrement des compétences.
Cette diversité dans une situation mouvante conduit donc à distinguer différents scénarios.

2 - Les scénarios de politique départementale des périmètres d'intervention et la délimitation des périmètres

Les dispositions de la loi ordonnent la procédure des périmètres d'intervention autour de la *délimitation du périmètre* et de l'élaboration d'un *programme d'action* " qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages ".

L'attitude prévisible des collectivités

Ces deux grandes étapes de la procédure sont mises en œuvre par le département en accord avec deux types de collectivités :

- La ou les communes,
- L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La rédaction semble distinguer deux types d'EPCI :
  - Les " EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme " pour la délimitation du périmètre,
  - Les " EPCI compétents " pour l'élaboration du programme d'action : cette formule semble viser l'ensemble des EPCI qui ont une compétence en matière d'agriculture, de forêt, d'environnement et de paysage.

L'implication de ces trois collectivités et le type de collaboration nouée entre elles conditionneront donc la mise en place et la conduite de la politique des périmètres d'intervention.

Or la procédure des périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains est une innovation importante en matière de politique publique. Pour être mise en œuvre par une collectivité, elle suppose que celle-ci se soit suffisamment appropriée les enjeux liés à la gestion des espaces non bâtis périurbains et soit décidée à agir concrètement sur son territoire. Ce n'est pas encore la règle commune en France bien que les questions périurbaines aient pris de l'importance ces dernières années.

En conséquence, on peut aisément en déduire qu'il y aura de fortes différences d'attitude entre les trois types de collectivités ainsi qu'entre collectivités de même rang.

Côté département, les postures seront très diverses allant de l'implication forte à un certain attentisme. Les enseignements de la politique départementale des espaces naturels sensibles confortent cette prévision. La mise en place de la politique des ENS a été progressive. Un tiers des départements ne l'ont pas encore expérimentée .

Lorsque cette politique est déjà ancienne, on constate :

- Que, dans un premier temps, les demandes locales (souvent les associations environnementalistes de culture urbaine) ont été à l'origine de l'implication ponctuelle du département,

- Que, dans un deuxième temps, le département a éprouvé le besoin de formaliser sa politique et la démarche de mise en oeuvre pour afficher son ambition et ne plus simplement répondre à des sollicitations diverses du " terrain".

Côté communes, les attitudes seront également variées : en effet, la commune a compétence en matière d'urbanisme lorsqu'elle ne l'a pas déléguée à un EPCI. Elle subit les pressions quotidiennes qui rendent difficiles l'émergence de projets en faveur des espaces non bâtis. De plus, elle a souvent peu de moyens pour conduire seule un projet de gestion des espaces non bâtis. En ce sens, les dispositions du projet de loi sont pour elle une opportunité intéressante à condition qu'elle puisse s'appuyer sur une intercommunalité ou sur un département actif.
Côté intercommunalités, les EPCI sont le bon échelon de la " gouvernance locale ". Mais là aussi, la sensibilisation des intercommunalités urbaines et périurbaines françaises aux enjeux du non bâti demeurent limitées. Par ailleurs la diversité des EPCI est grande : communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, EPCI en charge de la réalisation et du suivi d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), parc naturel régional, etc.

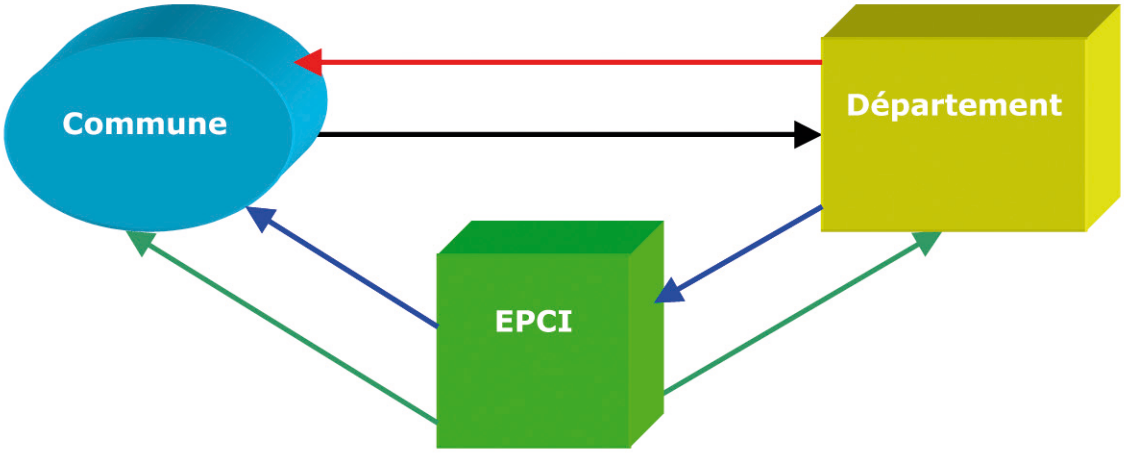
Deux familles de scénario :
Cette situation conduit donc à distinguer deux grandes familles de scénario selon que le département joue un rôle actif ou non dans la mise en place des périmètres d'intervention.

- *Les scénarios d'initiative départementale* : le département joue un rôle de chef de file en inspirant la politique des périmètres. Selon que le département est ou non en capacité de rechercher une stratégie commune avec les intercommunalités, on distinguera deux scénarios : le scénario de la gouvernance départementale et le scénario de l'exclusivité départementale,

- *Les scénarios d'initiative locale* : la commune ou l'EPCI joue le rôle d'initiateur des périmètres. Selon que l'intercommunalité joue ou non un rôle décisif, on distinguera deux scénarios : le scénario de la gouvernance locale et le scénario d'initiative communale.

La différence est notoire entre ces deux familles de scénario. Lorsque le département jouera le rôle actif de chef de file, il construira ou mieux co-construira les modalités de l'ensemble de la procédure : critère d'éligibilité et délimitation des périmètres, modalités d'élaboration du programme d'actions, modalités de mise en œuvre, règles d'évaluation de la procédure.
Par contre, lorsque l'initiative sera infra-départementale, la commune ou l'intercommunalité proposeront la délimitation de périmètre. Mais il appartiendra aux départements de définir les modalités d'instruction et de mise en œuvre.

Les quatre scénarios



Le scénario dit de la gouvernance départementale a la préférence des auteurs du rapport puisqu' il s'agit d'un scénario d'initiatives conjointes.
Les autres scénarios cherchent plutôt à parer à un manque d'initiative de l'une des trois collectivités (ou de deux sur trois) : ils seront très vraisemblablement majoritaires dans un premier temps.
Par contre, dans un deuxième temps, ils tendront à se rapprocher du scénario préférentiel.

Un principe commun aux quatre scénarios : le choix de la collectivité la mieux adaptée selon les grandes étapes de la procédure

Les dispositions de la loi (la nécessité d'accord entre collectivités) offrent la possibilité de conduire les différentes étapes de la procédure de manière à responsabiliser la collectivité la plus appropriée et à rendre lisible cette politique auprès des habitants.

C'est pourquoi l'on propose dans ce rapport :

- *Que le département exerce un rôle de chef de file en matière de définition des modalités de la politique des périmètres d'intervention, de délimitation des périmètres et d'évaluation générale même si l'initiative initiale n'est pas de son fait : le département jouera ainsi son rôle de régulateur du territoire départemental,*

- *Que le département délègue le chef de filat à la collectivité locale en matière d'élaboration et de mise en œuvre des programmes d'actions ainsi que d'intervention foncière : les communes ou leurs EPCI assureront ainsi la gestion de proximité.*

Toutefois, le département pourrait assumer le rôle de chef de file de l'ensemble du projet dans des secteurs stratégiques d'intérêt départemental nécessitant un arbitrage supra intercommunal.

C'est à la lumière de ces préconisations que l'on traitera des modalités des scénarios ainsi que de l'élaboration et de la mise en oeuvre du programme d'action dans la troisième et quatrième partie du présent rapport.

21 - Les scénarios d'initiative départementale

Pour exercer le rôle de chef de file en matière de périmètre d'intervention, le département devra définir l'ensemble des étapes de la procédure mais aussi préciser son investissement financier.

211 - Le scénario 1 : le scénario de la gouvernance départementale

2111 - Objectifs, principes et faisabilité

Les objectifs :

L'objectif du département sera d'assurer l'émergence et la mise en œuvre d'une politique départementale et infra-départementale de protection et de gestion concertées des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains à l'occasion de la mise en place des périmètres d'intervention.

Les principes :

Par scénario de la gouvernance départementale, on entend que le département joue un rôle de chef de file d'une politique consensuelle privilégiant une gestion partagée entre collectivités, acteurs publics et privés. Il s'agit donc que les modalités de cette politique soient définies et mises en œuvre de manière partenariale.

Ce parti pris semble le plus à même :

- De forger un consensus institutionnel sur les territoires prioritaires en matière de périmètre d'intervention,

- De bien articuler la planification urbaine et les périmètres,

- De combiner la politique spatiale et les politiques sectorielles permettant une bonne mise en valeur de ces espaces. C'est particulièrement vrai pour les espaces agricoles et forestiers qui supposent une bonne articulation entre la politique départementale des périmètres et les diverses politiques en faveur de l'économie agricole et de la forêt/filière bois,

- De mettre en relation les acteurs publics et les acteurs privés.

Sa faisabilité :

C'est le scénario le plus exigeant. Sa mise en œuvre sera plus aisée lorsque :

- Le département et les principales intercommunalités sont conscients tous deux des enjeux de protection et de mise en valeur des espaces agricoles, forestiers et naturels : l'existence d'une agglomération forte entretenant des relations satisfaisantes avec le département et d'une tradition de planification urbaine favorisera cette appropriation commune,

- Le département et les intercommunalités ont déjà une pratique de collaboration : contrats départementaux divers, actions de gestion de l'espace partenariale (politique des ENS, établissement public foncier local, soutien départemental à des politiques agricoles ou environnementales d'agglomération…),

- La collaboration entre acteurs publics et acteurs privés est inscrite dans la tradition locale,

- Certaines institutions favoriseront ce partenariat : ce peut être le cas des services de l'Etat, d'une chambre d'agriculture ou par exemple d'une agence d'urbanisme.

Les départements susceptibles de mettre en place ce scénario se recruteront très vraisemblablement parmi ceux qui ont, soit :

- Mis en place la deuxième génération de la politique des espaces naturels sensibles,

- Elaboré un schéma départemental d'aménagement,

- Participé aux travaux des EPCI conduisant l'élaboration et le suivi des SCOT ainsi qu'à la mise en œuvre des outils d'accompagnement (EPF…) ou d'actions déclinant les dispositions du schéma (corridors écologiques…).

2112 - Les modalités générales du scénario

Chaque département inventera ses propres modalités de partenariat, d'instruction et de décision. Toutefois l'expérience acquise en matière d'ENS et de politique partenariale publique nous conduit à suggérer que les principales modalités soient formalisées de manière simple et efficace.

Il s'agira donc :

- D'assurer une co-construction effective sur la base d'une sensibilisation satisfaisante,

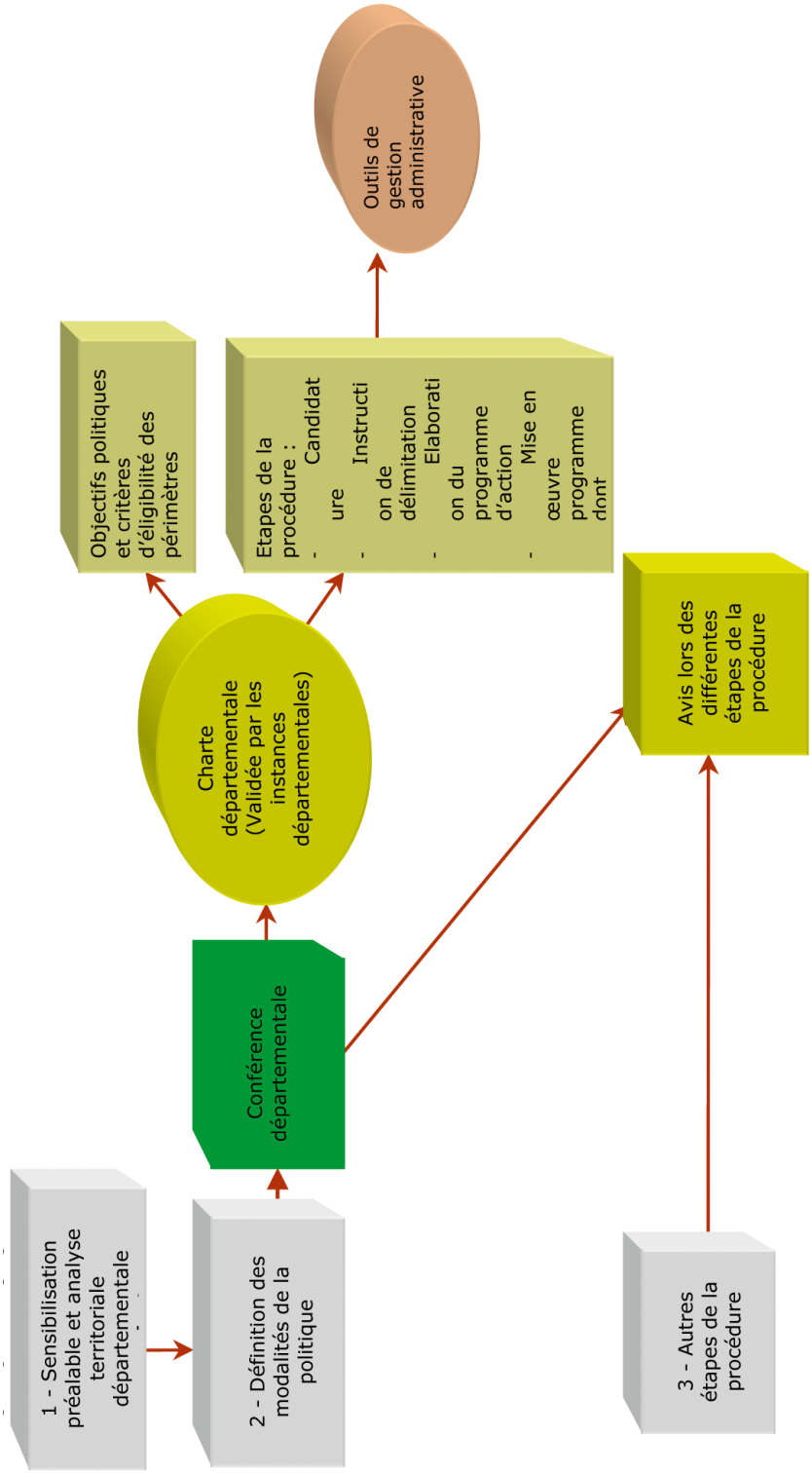
- D'arrêter des critères partagés,

- De préciser clairement les rôles de chacun dans le processus de décision y compris les modalités de délégation,

- De rendre simples les démarches des acteurs de terrain,

- D'évaluer la politique des périmètres.

C'est pourquoi l'on propose la démarche suivante



Cette proposition de scénario mérite d'être développée sur les quatre grands points suivants : l'analyse territoriale préalable, l'instance de concertation, la charte départementale et le financement de la démarche initiale.

L'analyse territoriale préalable, condition de l'appropriation départementale :
Il n'y aura pas de gouvernance équilibrée entre département et intercommunalités si le département se contente de prendre acte des analyses territoriales et des priorités des intercommunalités (communautés d'agglomération, pays ou parc naturel régionaux) ou des EPCI en charge des SCOT.
Il lui faudra donc définir les espaces agricoles et naturels périurbains stratégiques au regard des enjeux départementaux : cela permettra notamment de prendre en compte en compte les espaces périurbains situés entre deux communautés d'agglomération, entre deux départements ainsi que des espaces non bâtis de territoires périurbains peu actifs en la matière.

Toutefois les départements ne possèdent généralement pas de telles analyses territoriales, à l'exception des départements ayant initié un schéma départemental d'aménagement et des départements couverts significativement par des DTA ou des SCOT.
La réalisation d'une analyse territoriale départementale idéale en matière d'espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains est complexe. Elle nécessiterait de prendre en compte l'ensemble du territoire et les relations entre bâti et non bâti, de prendre en compte les représentations diverses du " système vert " (agronomie, écologie, urbanisme…) ainsi que les enjeux des différentes politiques publiques de gestion des espaces agricoles et naturels (échelle européenne et inter-Etats, échelle nationale ou interrégionale, échelle régionale ou interdépartementale, départementale, échelle des agglomérations ou région urbaine, échelle communale ou du micro territoire).

Il n'est bien entendu pas possible de considérer un tel travail comme préalable à la mise en place par le Département de la politique des périmètres d'intervention sous peine de ne jamais en créer aucun.

On proposera donc plutôt en la matière une première étape qui combine :

- *Un recollement simple de l'existant et son analyse :* DTA, SCOT, schéma ou zonage divers, DGEAF etc. Ce recollement permettra de distinguer les territoires périurbains qui ont déjà défini des orientations et un premier zonage des espaces agricoles et naturels ainsi que d'identifier les territoires périurbains muets sur la question.

  Cette première approche sera suffisante pour guider le département et les collectivités, Région comprise, dans la co-construction et la mise en œuvre de la démarche.

- Une synthèse opérationnelle : il s'agira

- D'approfondir cette connaissance dans les " secteurs flous ",

- D'inclure dans le cadre de la charte départementale des périmètres d'intervention les critères d'éligibilité adéquats pour traiter la mise en place des périmètres sans attendre et sans prendre de risques majeurs.
  Cette mise en place sera facilitée en considérant que la demande est légitime dans les périmètres de SCOT si elle satisfait aux critères d'éligibilité de la charte départementale. On favorisera ainsi l'initiative locale.

Dans une deuxième étape, on pourra envisager d'affiner l'analyse territoriale en précisant les principaux secteurs stratégiques tout en veillant à ne pas se substituer à la planification urbaine. On considèrera d'ailleurs que l'encouragement à élaborer un SCOT facilitera cette connaissance.
Pour ces deux étapes, le DGEAF, défini à l'article 1.112-1 du code rural sera un outil précieux puisqu'il s'agit apporte une bonne connaissance des espaces agricoles, forestiers et naturels.
S'il est élaboré en partenariat avec les institutions et acteurs, le DGEAF est un outil d'aide à la décision qui pourra être aisément lié avec la politique des périmètres d'intervention (créer un indice de sensibilité par exemple). Le DGEAF s'avèrera d'autant plus utile qu'il affichera des priorités spatialisées. Il y aurait lieu de faciliter alors la mise en oeuvre concomitante de ces documents.
Mais le DGEAF est un l'outil de l'Etat qui sera considéré comme tel dans le cadre de la politique des périmètres d'intervention. Il apparaît donc difficile que le DGEAF soit officiellement le document de référence de la politique départementale des périmètres d'intervention.

L'instance de concertation et de co-construction
Les départements coutumiers de ce type de démarche ont expérimenté diverses formules : conférence plénière, comité de pilotage, comité de gestion, comité technique…
L'important en la matière est surtout d'assurer un bon équilibre entre la co-construction d'une politique et l'exercice de la responsabilité départementale. Le département doit pouvoir faire entendre sa voix et exercer son pouvoir de décision.
L'installation de cette instance est essentielle à la mise en oeuvre d'une gouvernance mais aussi au soutien politique et financier de la politique des périmètres d'intervention. Elle a également un rôle pédagogique fondamental.

Force de proposition pour les instances officielles des collectivités, cette instance de concertation devrait être pérenne et devrait intervenir aux étapes suivantes : élaboration des modalités de la procédure, avis sur les périmètres d'intervention proposé et les programmes d'action, évaluation de la politique départementale.

On propose que sa composition soit représentative des acteurs publics et privés concernés par les dispositions du projet de loi (celui-ci vise la gestion agricole, forestière, environnementale et paysagère). La participation des services de l'Etat et de la région parait fort souhaitable.

Présidée par le département, elle pourrait avoir deux configurations : une configuration plénière une fois par an consacrée à la charte départementale et à l'évaluation de la politique, et, une configuration restreinte avec les principaux acteurs pour aider le département à gérer la mise en place des périmètres et leur programme d'action.

La Charte départementale et ses " produits dérivés "

Compte tenu des bons résultats obtenus par ce type de charte dans la politique des espaces naturels sensibles, on propose la mise en place d'une charte départementale pour les périmètres d'intervention.
Cette charte sera d'abord le symbole de la co-construction puisqu'elle serait élaborée dans le cadre de l'instance départementale de concertation. Elle sera ensuite le document d'orientation de cette politique qui précisera ce qu'est un périmètre d'intervention, les critères d'éligibilité, les procédures de délimitation du périmètre, les procédures d'élaboration du programme d'actions et de mise en œuvre, d'évaluation et les différentes modalités de délégation entre département et collectivités locales. Elle pourra également viser les aides financières du département

Dans le même temps, on aurait tout intérêt à définir de manière simple les documents administratifs nécessaires à l'exercice de cette politique : modèles de délibération, note d'intention, dossier d'instruction pour la délimitation des périmètres, convention entre département et commune/intercommunalités pour l'élaboration du programme d'action, contenu type du programme d'action, modèle de convention de délégation pour la mise en œuvre et l'intervention foncière.

Cette proposition peut paraître lourde et contraignante. Mais l'expérience des politiques contractuelles a suffisamment prouvé qu'un manque de clarté et d'informations était responsable d'une perte de temps et d'une démobilisation des acteurs.

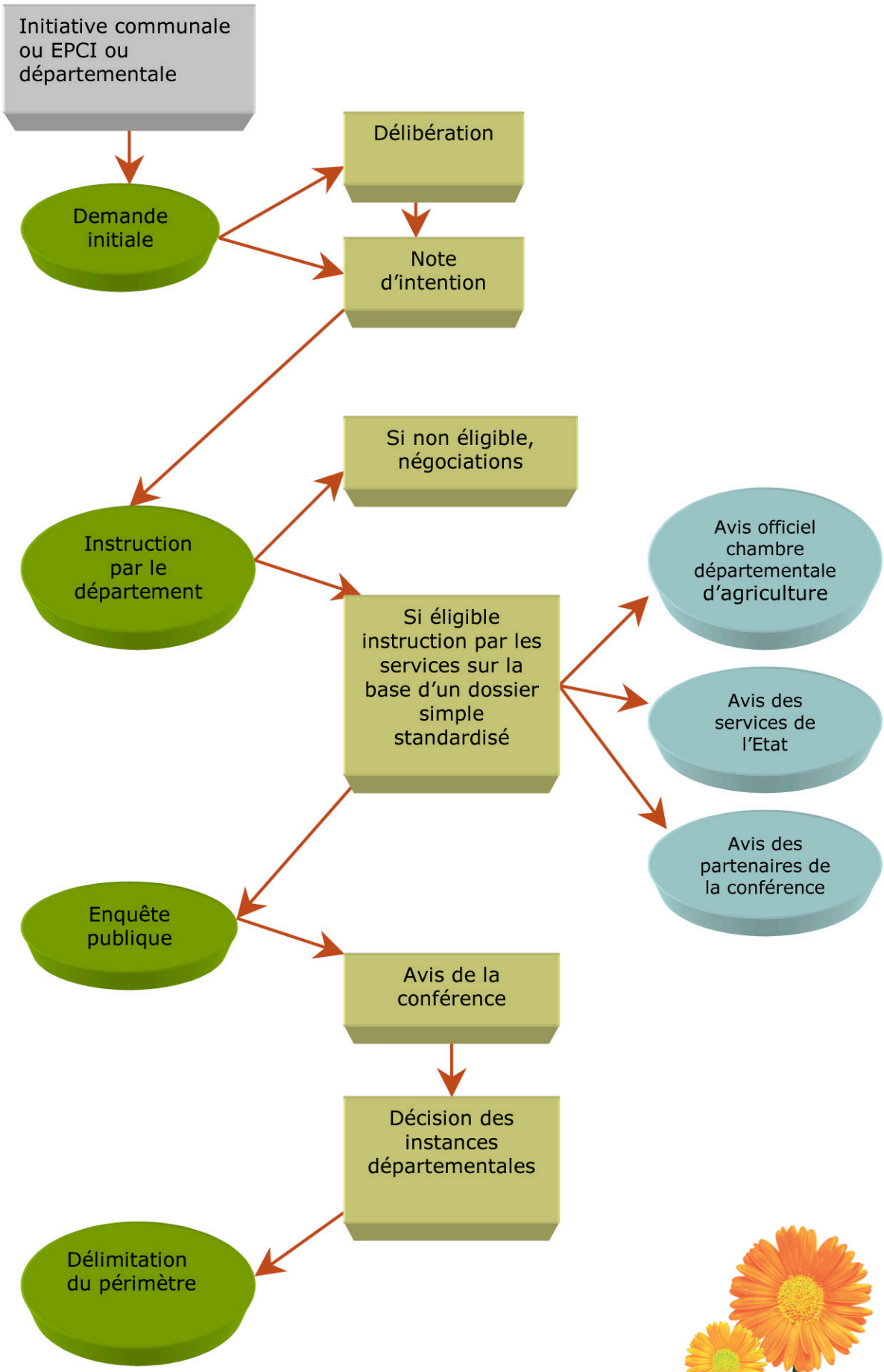
Le financement de la démarche de définition des modalités

Ce scénario est également exigeant parce qu'il nécessite une mobilisation d'agents départementaux et/ou le financement de consultants publics ou privés. C'est d'abord le cas pour sa mise en place : analyse territoriale, élaboration de la charte et des produits dérivés, communication…

Ce sera ensuite le cas pour la mise en œuvre : aucune commune et aucune intercommunalité ne pourraient longtemps comprendre qu'un département joue un rôle actif dans une telle politique sans prévoir des aides suffisantes pour les études et les réalisations.
Dans le contexte actuel budgétaire, cette réalité expliquera quelques prudences départementales.

2113 - Les modalités de délimitation des périmètres

Le département est la collectivité responsable en la matière qui devra garantir la procédure. Celle-ci devra être claire et rigoureuse. Il s'agit donc de rechercher le meilleur équilibre possible entre l'application de la Loi, le respect des objectifs définis dans la charte départementale et une bonne implication des collectivités et des acteurs.
On propose donc la procédure suivante qui pourra être adaptée au gré des " cultures départementales " :


Initiative communale ou EPCI ou départementale
Demande initiale
Délibération
Note d'intention
Instruction par le département
Si non éligible, négociations
Si éligible instruction par les services sur la base d'un dossier simple standardisé
Avis officiel chambre départementale d'agriculture
Avis des services de l'Etat
Avis des partenaires de la conférence
Enquête publique
Avis de la conférence
Décision des instances départementales
Délimitation du périmètre

Cette démarche administrative cherche à assurer :

- Une bonne cohérence politique et une aide à la décision par :

- La prise en compte des critères d'éligibilité de la charte départementale aux différentes étapes (demande initiale avec note d'intention, instruction et décision),

- L'implication de la conférence départementale et de ses membres,

- La sollicitation des avis.

- Une simplicité administrative grâce à la formalisation préalable de documents simples : modèle de délibération, plan type simple de note d'intention, plan type simple de dossier de périmètre,

- Une mobilisation indirecte des expertises via les travaux préalables de la conférence, l'instruction par les services départementaux et la procédure d'avis.

Les éléments indispensables pour la prise de décision :
Le texte de loi définit de facto *un socle minimal d'informations* qu'il conviendrait dans tous les cas de retrouver dans la note d'intention de manière simples comme dans le dossier de périmètre soumis à consultation et à enquête publique. Il s'agit :

- Du périmètre prévisionnel,

- De son classement dans les documents d'urbanisme,

- Les enjeux au regard des quatre domaines requis par le projet de loi pour le programme d'action : " l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages ".

La charte départementale complétera ce socle minimal par des éléments spécifiques au département afin que ce dernier puisse apprécier la cohérence de la demande au regard du territoire et des politiques départementales et locales. Il s'avèrerait donc important de retrouver dans la note d'intention puis dans le dossier de périmètre les éléments suivants :

- L'insertion du périmètre dans l'organisation du territoire et dans le maillage des espaces agricoles, forestiers et naturels: référence départementale, parti d'aménagement des SCOT,

- D'autres domaines que ceux visés par la loi : risques naturels, fréquentation récréative, patrimoine, etc.

- Les acteurs concernés y compris les différents EPCI,

- Les grands objectifs poursuivis.

La mobilisation des expertises nécessaires à la phase de délimitation des périmètres

Pour ce scénario de gouvernance (notamment dans la phase de délimitation des périmètres), la mobilisation des expertises nécessaires est assez aisée et devrait être peu coûteuse.

En effet, les communes via les travaux de leur PADD et les intercommunalités via les travaux du SCOT et de leurs projets de territoire ont acquis des connaissances importantes sur leurs territoires, connaissances qui seront complétées par la sollicitation des partenaires (dont l'Etat) et l'apport des services départementaux.

En fait il s'agit plutôt de savoir qui se chargera d'écrire la synthèse adéquate.

Les services intercommunaux en liaison avec la ou les communes seront les mieux placés pour rédiger la note d'intention. A défaut, la commune devra l'assurer.

Les services départementaux auront en charge de coordonner le dossier de candidature en liaison avec les services intercommunaux et communaux.

Plus ambitieuse serait la constitution d'une réelle task force technique au service du département, des communes et de leurs EPCI. La mobilisation des compétences des agences d'urbanisme, des CAUE , des chambres d'agriculture, des conservatoires, parcs, associations locales… serait recherchée en favorisant la pluridisciplinarité des approches.

On éviterait ainsi d'avoir une approche partielle du périmètre. En effet, les aménageurs urbains ont naturellement tendance à privilégier la dimension paysagère et récréative, les environnementalistes la protection de la biodiversité alors que les organismes agricoles mettent en avant le fonctionnalisme agricole. On décloisonnerait les organismes dans un contexte où aucun d'entre eux ne peut réellement revendiquer posséder en son sein l'ensemble de l'ingénierie nécessaire.

221 - le scénario 2 : le scénario de l'exclusivité départementale

Le scénario dit de l'exclusivité départementale est une variante du scénario précédent. Il supplée à une absence de partenaires intercommunaux actifs en matière de protection et de mise en valeur des espaces non bâtis périurbains alors que la diffusion périurbaine déstabilise ou risque de déstabiliser gravement le territoire départemental.
L'acuité du problème justifie une attitude très volontariste du département, de type " descendante ".

L'objectif :

L'objectif du département sera d'utiliser les périmètres d'intervention pour protéger les espaces stratégiques et provoquer une prise de conscience des collectivités locales.

Les principes :

Le département définit de son propre chef les modalités de la mise en œuvre de la politique des périmètres d'intervention. Et il cherche par ses réseaux et son incitation financière à expérimenter au plus vite de premiers périmètres en accord avec des communes pionnières voire avec une intercommunalité.
Le département affiche donc une volonté politique sans faille, se dote de l'ingénierie suffisante, affecte des moyens incitatifs forts et s'attribue un rôle de leader à la dimension de la gravité de la situation.

La faisabilité :

Ce scénario intéressera les départements sous très forte pression urbaine mais aussi les départements qui commencent à connaître ponctuellement l'étalement urbain sans que les intercommunalités se soient saisies du problème.
Les conditions à réunir pour un tel scénario semblent être les suivantes :

- Une alliance entre le Département et les services de l'Etat : elle pourra être facilitée par l'existence d'une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) qui sert de référence pour la protection des espaces agricoles, forestiers et naturels,

- Une expertise forte conjointe à l'Etat et au Département et à d'autres organismes départementaux conscients du problème (cf. chambre d'agriculture…)

- Un portage politique par une personnalité forte du département,

- Une politique d'incitation financière importante.

Les modalités de mise en œuvre et de délimitation des périmètres

Les modalités de ce scénario sont une version simplifiée du scénario précédent. Elles sont d'abord simplifiée parce qu'elles ne sont pas co-construites avec les collectivités locales. En conséquence, même si le département aura tout intérêt à rechercher l'appui des services de l'Etat, de la Chambre d'Agriculture et des autres acteurs organisés, il n'a pas le même intérêt à se doter d'une instance de concertation. Ce sont les instances départementales officielles qui définiront " les règles du jeu " et les modalités d'instruction.
Ces règles seront également simplifiées et forcément moins exigeantes puisqu'il s'agit de répondre à une urgence et de favoriser les expérimentations. Ce sera également le cas en matière de délimitation des périmètres.
Par contre, dans un tel contexte, le département cherchera vraisemblablement à renforcer son action en portant son message dans d'autres lieux : via sa participation au SCOT, via le financement départemental de divers contrats territoriaux…

L'évolution du scénario au regard de celui de la gouvernance départementale

Forcément déséquilibré en matière de partenariat inter-collectivités, ce scénario de l'urgence peut être ressenti comme une quasi tutelle départementale : il sera à terme mal accepté. Un tel scénario conduit de manière trop rigide ne favorisera pas non plus une bonne appropriation des enjeux par les collectivités locales et les acteurs territoriaux.
C'est pourquoi ce scénario doit être suffisamment adaptable (éviter ces rigidités institutionnelles et politiques) pour tenir compte de la " montée en puissance " des intercommunalités et de leurs préoccupations environnementales.
On le considèrera comme un scénario parfois nécessaire mais de transition.

22 - Les scénarios d'initiative locale :

Ces deux scénarios concernent les communes et les agglomérations des départements qui ne tiendront pas un rôle actif dans la mise en place de la politique des périmètres d'intervention. Toujours par analogie avec la politique des espaces naturels sensibles, cette situation pourrait être assez fréquente en France.
Le scénario 3 dît de la gouvernance locale est fondé sur le rôle pivot de l'intercommunalité. Ce scénario est le plus intéressant des scénarios d'initiative locale : le territoire communal est en effet trop exigu pour mener une politique cohérente durable.
Le scénario 4 dît de l'initiative communale est le plus problématique de tous les scénarios puisque, dans ce cas, le département et l'intercommunalité sont inactifs ou peu actifs
Enfin, comme déjà énoncé, ces scénarios sont forcément partiels : il appartiendra au département de réagir aux propositions de délimitation de périmètres émanant des intercommunalités ou des communes et de définir les modalités d'instruction de la procédure des périmètres même à minima.

221 - Le scénario 3 : le scénario de la gouvernance locale

Les intercommunalités urbaines et périurbaines sont les pivots de la gouvernance locale. Elles ont en charge l'élaboration et la conduite du projet de territoire qui sont évidemment menées en partenariat avec les communes.
L'évolution de la politique européenne de cohésion à partir de 2007 devrait d'ailleurs renforcer l'approche territoriale intégrée . C'est dire que les périmètres d'intervention doivent être considérés comme un outil important au service du projet de territoire.
Toutefois la plupart des intercommunalités françaises ont une approche partielle de la question des espaces agricoles et naturels périurbains. Quelques-unes l'appréhendent sous l'angle de l'agriculture périurbaine, d'autres sous l'angle de l'environnement ou du paysage, certaines par l'organisation de la fréquentation récréative. Quant aux SCOT, ils ont certes défini des règles d'ailleurs assez diverses de protection et arrêté de grandes orientations. Mais on peut difficilement considérer qu'ils s'agissent de réelles politiques de mise en valeur des espaces non bâtis.

Aussi, la délimitation des périmètres d'intervention aura-t'elle un effet double :

- Conforter de grands choix stratégiques des SCOT et des projets de territoire,

- Susciter l'émergence d'une gouvernance locale des espaces non bâtis puisque leur mise en œuvre obligera l'intercommunalité à définir de grandes orientations de gestion sur son territoire.

2211 - La question du leadership de la gouvernance locale

La première question à résoudre consiste à identifier quelle pourrait être l'intercommunalité organisatrice de la gouvernance locale des espaces agricoles et naturels.
Le projet de loi donne de premières indications : il différencie " les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme " dont l'accord est sollicité pour délimiter un périmètre des autres EPCI compétents qui ne joueront un rôle qu'en matière d'élaboration et de mise en oeuvre du programme d'action ainsi que d'intervention foncière.
Les premières auront plus de latitude pour élaborer sereinement leurs propositions de périmètres … mais sur leur seul territoire.

Cette distinction n'est pas suffisante pour appréhender la diversité française en matière de gouvernance locale qui prend des formes diverses :

- Une articulation simple comme celle de Rennes : une communauté d'agglomération englobée par un pays dont le périmètre est l'aire du SCOT,

- Une articulation déjà moins simple comme celle du Grand Lyon : une communauté urbaine dont le périmètre correspond à celui du SCOT mais relié en inter-Scot avec les autres territoires de la région urbaine lyonnaise,

- Une articulation plus complexe comme à Lorient : une communauté d'agglomération intégrée à une aire de SCOT plus large, elle-même reprise dans un territoire de pays encore plus vaste ,

- Une articulation très complexe comme à Grenoble : deux communautés d'agglomération limitrophes (dont l'une met en œuvre un schéma de secteur), deux pays (chacun étant limitrophe d'une communauté d'agglomération), deux parcs naturels régionaux se superposant en partie avec les intercommunalités et un des pays, d'autres intercommunalités simples intégrées dans un périmètre de SCOT de bientôt 200 communes avec en toile de fond une DTA Alpes du Nord.

Une telle diversité conduira à une grande diversité de leadership et, par conséquent, de chef de filat en matière d'initiative locale en faveur des périmètres d'intervention. Il est donc difficile de proposer une solution préférentielle.

Par exemple, les pays sont investis de la mission de traiter les relations Ville Campagne, les périmètres pouvant relever de cette catégorie. Mais quid d'une situation dans laquelle le pays n'intègre pas l'intercommunalité d'agglomération ?

Autre exemple : lorsque le périmètre d'un parc naturel régional se superpose partiellement au périmètre d'une intercommunalité urbaine centrée sur des préoccupations strictement urbaines, le parc jouera par défaut ou par consensus le rôle actif en matière de périmètre.
La gouvernance locale est donc déjà affaire de gouvernance entre EPCI !

2212 - Les types et conditions d'initiative intercommunale

Deux types de gouvernance locale
Une première posture simple et pragmatique de gouvernance locale des espaces agricoles et naturels
Elle devrait être l'attitude la plus habituelle des EPCI.
Elle consiste à utiliser les périmètres pour mettre en valeur des espaces stratégiques déjà identifiés soit par les SCOT et par les politiques intercommunales en place , soit par les communes membres de l'intercommunalité, soit encore par certains acteurs .
Ce type de gouvernance implique toutefois que l'intercommunalité définisse par délibération les modalités de sa politique des périmètres et les financements qu'elle souhaite affecter.

Une deuxième posture plus exigeante, celle de la gouvernance globale
Dans ce cas, l'intercommunalité considère le périmètre comme un outil important - mais parmi d'autres - de la mise en œuvre d'une politique globale des espaces agricoles, forestiers et naturels définie préalablement.
Ces EPCI ont une vision globale et fine de leur territoire et s'appuient sur un document de gestion à même de prendre en compte les différents espaces et de définir l'intérêt communautaire. Cela peut être un plan vert-plan bleu global, un plan paysage ou encore un schéma de maillage et de valorisation des espaces agricoles, forestiers et naturels.
Dans ce cas, la mobilisation de la politique des périmètres sera plus aisée et plus cohérente.

Trois recommandations pour faciliter l'initiative intercommunale en matière de périmètres d'intervention

Quelle que soit le type de gouvernance locale, l'analyse des politiques des agglomérations du réseau Terres en Villes en matière de protection et de gestion des espaces non bâtis conduit à mettre en exergue trois recommandations importantes :

- Rechercher une bonne liaison entre SCOT et périmètres d'intervention,
- Favoriser l'implication de l'intercommunalité centre,
- Assurer une bonne articulation entre intercommunalités et parc naturel régional.

Rechercher une bonne liaison entre SCOT et les périmètres d'intervention

Les territoires couverts par un SCOT (agglomérations ou régions urbaines) sont logiquement des territoires qui appellent la création de périmètres d'intervention. La liaison entre les deux procédures parait capitale. Elle l'est d'autant plus si l'on recherche à articuler la gouvernance des espaces agricoles, forestiers et naturels avec les autres politiques intercommunales (développement agricole et forestier, environnement...).

Toutefois la liaison à assurer entre le SCOT et la mise en place de périmètres d'intervention a une signification ambivalente.
Dans le cas de SCOT peu enclins à produire un zonage des espaces agricoles, forestiers et naturels, l'articulation entre les orientations du SCOT et les périmètres devraient conduire à inciter au zonage des espaces stratégiques destinés à être reconnus comme périmètres d'intervention. L'effet pédagogique et réglementaire sera donc important et l'EPCI en charge de l'élaboration et du suivi du SCOT devra veiller à la mise en œuvre réelle des périmètres.
Le risque induit par ce type d'articulation réside dans une déqualification de fait des espaces non bâtis non identifiés comme périmètres d'intervention potentiels.

Dans le cas de SCOT ayant produit un zonage des espaces agricoles, forestiers et naturels, l'articulation avec les périmètres d'intervention pourrait prendre deux formes :

- Les périmètres potentiels pourraient être repérés sur le zonage, même à l'occasion d'une révision lorsqu'il y a symbiose entre l'EPCI chargé du SCOT et l'intercommunalité forte,

- Les périmètres pourraient être visés comme outil de déclinaison du SCOT, ou indiqués sommairement dans une carte annexe lorsque le périmètre du SCOT englobe de nombreuses intercommunalités et que l'EPCI du SCOT joue surtout un rôle de coordinateur et de régulateur. Dans ce cas, il y a lieu de privilégier l'appropriation de la politique des périmètres par les intercommunalités fortes plutôt que par un EPCI de SCOT au pouvoir politique et financier plus limité.

On tiendra également compte de la répugnance des institutions en charge des SCOT (voire même des schémas de secteur) à intégrer dans un SCOT des orientations de gestion qui nécessitent des négociations longues ou qui alourdissent les dispositions prescriptives du SCOT vis-à-vis du Plan Local d'Urbanisme. Il s'agira de trouver le meilleur équilibre possible.

L'EPCI en charge du SCOT aurait donc pour premier rôle de favoriser l'intégration des périmètres dans le SCOT et de veiller par la suite à leur mise en œuvre réelle. Mais, au-delà, il pourrait faciliter cette mise en place par la sensibilisation, l'aide à l'expérimentation, à l'ingénierie ainsi qu'à la capitalisation.

Par ailleurs, la mise en place de la politique des périmètres d'intervention nous semble renforcer l'intérêt qu'il y a à élaborer des schémas de secteur dans un grand périmètre de SCOT. Les schémas de secteur semblent le bon outil de planification urbaine pour identifier les périmètres d'intervention et susciter l'affichage d'orientations et de priorité en matière de gouvernance des espaces non bâtis.
Mais, dans ce cas, il faudra s'attacher à préserver une vision globale de la région urbaine.

Deuxième recommandation : favoriser l'implication de l'intercommunalité centre, en relation avec les communes et les acteurs
L'intercommunalité centre est le " moteur principal " de l'aménagement d'une région urbaine. Selon ses orientations et ses aptitudes à la coopération inter-intercommunalités, la question des espaces agricoles, forestiers et naturels deviendra centrale ou restera secondaire.

La mise en place des périmètres d'intervention est l'occasion d'accélérer la prise de conscience de l'intercommunalité centre. Ce sont d'abord les demandes communales, puis les demandes des acteurs organisés (environnement, agriculture…) et les suggestions des services de l'état qui seront déterminantes en la matière.
Cet objectif serait d'ailleurs facilité si l'élaboration des contrats d'agglomération obligeait à la prise en compte de l'économie agricole, forestière… et de la mise en valeur des espaces agricoles, forestiers et naturels.

Troisième recommandation : assurer une bonne articulation entre EPCI, pays et parcs naturels régionaux

L'articulation entre agglomération et pays est une question de mise en cohérence politique (projet d'agglomération et charte de pays) et de financement des périmètres d'intervention. C'est aussi un bon levier pour engager le dialogue avec le département et la région.

L'articulation entre agglomération et parc naturel régional est nécessaire pour que l'agglomération puisse jouer un rôle pilote en matière de périmètre d'intervention. Le projet de loi stipule en effet que le programme d'action doit être compatible avec la charte du parc naturel régional lorsqu'il y a superposition.

Cet exercice est couramment pratiqué par les EPCI en charge des SCOT et leurs agences d'urbanisme à l'occasion de l'élaboration du SCOT. Il ne présente pas de difficultés majeures puisque les chartes de parc sont plutôt générales et n'ont pas la précision spatiale d'un document d'urbanisme.

Ajoutons qu'une bonne articulation entres ces collectivités peut également être un autre moyen d'intéresser la région (qui finance fortement les parcs) à la politique des périmètres d'intervention.

2213 - les modalités du scénario de la gouvernance locale

Objectif

L'objectif pour l'intercommunalité est de jouer le rôle central dans la gouvernance des espaces non bâtis de son territoire tout en conduisant le département à mettre en œuvre cette politique et à apporter l'aide nécessaire

Principes

L'intercommunalité pivot organise la gouvernance.

Faisabilité

Ce scénario s'intéresse potentiellement à toutes les agglomérations qui ont visé les espaces non bâtis, l'agriculture, la forêt et le paysage dans leurs chartes d'agglomération. Il sera plus facilement mis en œuvre lorsque le passage à l'acte aura déjà été significatif.

Le généralisation de ce scénario sera favorisé par la mobilisation des réseaux propres aux intercommunalités urbaines : Association Des Communautés de France (ADCF), agences d'urbanisme, Terres en Villes…

Modalités

Dans la phase de délimitation des périmètres, les modalités seront les suivantes :

- Sensibilisation des acteurs et de l'intercommunalité
- Analyse préalable (simple ou global) et définition de la politique intercommunale : objectifs, relations avec les communes, conduite, contenu et financement,
- Présentation du projet au département.

Puis les négociations entre l'intercommunalité et le département influeront sur la mise en place par le département des modalités d'exercice de sa compétence : gestion simple ou définition de modalités type scénario 1.
Evolution vers le scénario de la gouvernance départementale
Un département soucieux de l'intérêt général ne pourra pas rester insensible à des démarches intercommunales structurées. Il aura alors à moyen terme tout intérêt à préciser ses enjeux propres.

222 - Le scénario 4 : le scénario d'initiative communale

C'est en quelque sorte le scénario par défaut, faute d'implication départementale et intercommunale. Il est plausible au regard de certaines expériences communales en matière d'agriculture périurbaine : Périgny sur Yerres (94) ou encore des communes ayant instauré des zones agricoles protégées comme Vernouillet (78) et comme Drumettaz en Savoie.

L'objectif :

L'objectif de la commune sera d'utiliser le périmètre d'intervention pour protéger ses espaces agricoles et naturels locaux. Ceci suppose une volonté communale forte dans une situation de pression urbaine intense.

Les principes :

La commune définit son projet en s'appuyant sur des acteurs et des institutions solides. Ceci suppose un minimum de moyens d'ingénierie et un fort entregent des leaders locaux.

La faisabilité :

Outre la situation déjà décrite, ce scénario intéressera les communes non adhérentes à une intercommunalité ou entretenant des relations difficiles avec leur intercommunalité.

Les conditions à réunir pour un tel scénario semblent être les suivantes :

- Une bonne appropriation préalable des enjeux, une bonne connaissance du secteur concerné et un projet,
- Une alliance locale solide,
- Une alliance entre la commune et les services de l'Etat et d'autres institutions facilitatrices : chambre d'agriculture, etc.
- Un portage politique par une personnalité communale forte,
- Une implication financière importante.

Les modalités de mise en œuvre et de délimitation des périmètres

La commune sollicite le département en s'assurant des appuis nécessaires.

L'évolution du scénario au regard de celui de la gouvernance départementale

Sans démarche identique d'un nombre significatif de communes et sans relais intercommunaux, l'évolution de ce scénario s'avère problématique.

La réussite de la politique des périmètres d'intervention se jouera dans la mobilisation initiale d'une des deux institutions suivantes : département ou établissement public de coopération intercommunale.

Dans un premier temps, le pragmatisme et l'expérimentation ad'hoc devraient suffire à crédibiliser la démarche. Mais l'étape suivante sera de favoriser la mise en place en France d'une gouvernance des espaces agricoles forestiers et naturels périurbains. On aurait tout intérêt à semer à bon escient dès le premier temps afin de préparer la seconde étape.

3 - Le contenu type du programme d'action et ses modalités d'élaboration

Selon les termes de la loi, "le département élabore en accord avec la ou les communes concernées ou établissements publics compétents, un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages ".

Le texte mentionne les collectivités parties prenante de la phase d'élaboration et définit le programme d'actions par deux catégories - aménagements et orientations de gestion - dans quatre domaines, agriculture, forêt, environnement et paysage.

31 - Les enseignements des études de cas et des expériences comparables

Trois sources d'information ont contribué à préciser un contenu type du programme d'action.

1. Les trois études de cas réalisées pour le compte de cette étude. Elles avaient pour but de préfigurer ce que pourrait être un programme d'action concret dans trois sites représentatifs de la diversité française : un site périurbain de bassin céréalier (la confluence de la Garonne et l'Ariège dans l'Est toulousain), un site de littoral (Sospel dans le Mentonnais), un site périurbain de montagne (le cône du Manival dans l'Y Grenoblois).

2. Les expériences comparables menées dans les agglomérations de Terres en Villes . Ce sont les expériences qui portent sur un périmètre identifié et visent à définir des aménagements et des orientations de gestion : par exemple les hortillonnages d'Amiens, l'espace agricole de la commune d'Aubagne, la vallée du Ter dans l'agglomération de Lorient, les communes de Bouguenais, la Chapelle sur Erdre et du Pellerin dans l'agglomération nantaise, l'opération de La Chapelle Thouarault, la commune de Perpignan et les projets d'aménagement et de gestion concertée de l'Y Grenoblois .

3. Les expériences complémentaires d'autres agglomérations : Grand Lyon (projets nature), Lille (parc naturels périurbains)... ainsi que quelques apports d'expériences de l'Ile de France .

Les apports sont complémentaires puisque :

- Les trois études de cas ont d'abord servi à mesurer comment les acteurs locaux entendaient utiliser la politique des périmètres d'intervention. Par contre dans un des trois cas - Sospel - les acteurs ne peuvent guère aller au-delà de la définition d'objectifs stratégiques et de premières pistes d'action,

- Les expériences des agglomérations de Terres en Villes ont anticipé en quelque sorte les périmètres d'intervention sans bénéficier de l'ensemble des atouts attachés à ses dispositions. Par contre, elles offrent un panel plus large de diversité territoriale et d'actions et peuvent être évaluées pour certaines dans la durée. L'entrée agricole y est forte.

- Les expériences de communautés urbaines comme celle du Grand Lyon et de Lille Métropole ont pris en compte les " espaces ouverts périurbains " à partir des demandes urbaines de loisirs et des préoccupations environnementales.

Ces expériences de référence sont représentatives de la diversité française , particulièrement en matière d'aménagement et d'orientations de gestion. Il existe toutefois une limite à cette représentativité puisqu'elles intéressent des agglomérations engagées ou s'engageant dans des politiques en faveur des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains.

311 - Les facteurs déclenchants : un site particulier et un problème à résoudre

Qu'un acteur privé, une commune ou une intercommunalités soit à l'origine de la démarche, celle-ci concerne toujours un site particulier et vise à résoudre un problème initial nécessitant de mettre en place de nouvelles modalités de gestion du site et souvent d'en renforcer la protection.
Dans certains cas mais pas dans tous, le problème initial est conflictuel et oblige à définir rapidement de nouvelles régulations.

Dans les trois sites étudiés pour la présente étude, la problématique initiale est la suivante :

- **Pour la confluence de la Garonne et de l'Ariège :**
  c'est un site écologiquement stratégique et emblématique du territoire qui concerne 7 communes et 3 communautés d'agglomération depuis 2005. En l'absence d'une gestion globale, la multiplication de projets individuels sans cohérence territoriale avait conduit à une perte de vocation agricole, à un abandon de la gestion forestière, à la fermeture d'espaces ouverts, à l'a bandon du patrimoine culturel et au développement d'une petite criminalité. Quant aux risques d'inondation, ils n'étaient pas gérés.
  La problématique initiale est donc globale depuis avril 2002, date de la mise en place du comité de projet et du lancement des diagnostics réalisés par l'association Nature Midi Pyrénées. Il s'agit de mettre en place une gestion adéquate combinant la protection de l'environnement, l'activité agricole, l'ouverture au public et la protection contre les risques d'inondation.
  Le périmètre d'intervention et son programme d'action apparaissent donc pour certains acteurs comme une procédure bien adaptée à cette problématique. D'autres acteurs envisagent la création d'un " espace naturel régional " mais cette procédure n'a pas encore été mise en place par la région.

- **Pour la riviera française :**
  la commune de Sospel est la principale commune agricole de l'intercommunalité. Agir sur ce site crédibiliserait les engagements agricoles de l'intercommunalité en prenant en compte les grandes questions de l'agriculture locale : protection de l'espace pastoral, bonne entre gestion agricole, gestion forestière et gestion de la chasse.
  Le maire, les agriculteurs locaux, les techniciens de la chambre d'agriculture et de la communauté d'agglomération conçoivent le périmètre d'intervention comme le moyen de préciser la zone agricole et forestière communale à protéger et d'engager des actions concrètes.

- **Pour le cône du Manival :**
  c'est la première coupure verte entre Grenoble et Chambéry. Bien que protégé par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1973 et confirmé par le schéma directeur approuvé en Juillet 2000, ce secteur a toujours été soumis à des pressions spéculatives très fortes.

Depuis la mandature précédente, la municipalité cherche a mieux mettre en valeur ce site inséré dans l'espace bâti pour en conforter la protection. Suite à un premier diagnostic agricole, la commune a réuni plusieurs fois les agriculteurs. Elle a déjà annoncé qu'elle s'engagerait financièrement dans toute opération et elle a signé une convention avec la SAFER pour favoriser l'acquisition foncière. Ce ne fut cependant pas suffisant pour modifier durablement l'aménagement et la gestion du secteur.
Elle a donc initié en 2004 l'élaboration d'un projet d'aménagement et de gestion concertée (outil visé par le schéma directeur), installé un comité de pilotage et diligenté un diagnostic comprenant une étude de la propriété foncière. L'approche est actuellement plus globale. La commune en a déjà informé la population et à la presse. La démarche est soutenue par les EPCI et les pistes d'action sont assez précises.

Concernant les autres agglomérations de référence, les problématiques initiales relèvent des catégories suivantes :

- La recherche d'une meilleure gestion et image du territoire pour résoudre une déprise agricole due aux pressions spéculatives ou à un manque de rentabilité agricole : c'est le cas des hortillonages d'Amiens, des restanques d'Aubagne, des friches des communes nantaises et de Perpignan ou des coteaux et balcons montagnards grenoblois,

- La recherche d'une meilleure gestion agricole,

- Le traitement de conflits entre agriculture et infrastructure routière,

- La protection et la mise en valeur de l'environnement et du paysage,

- La lutte contre les risques naturels par une gestion agricole et forestière adaptée,

- La réponse aux demandes urbaines récréatives : ouverture d'espace agricole et naturel au public et recherche de compatibilité avec la gestion agricole, forestière et environnementale.

Dans la dernière période, le type de problématique initiale évolue :

- Lorsque la démarche est spontanée, les préoccupations initiales sont plutôt plus restreintes,

- Lorsque la démarche est l'outil d'une politique intercommunale, elle est d'emblée multifonctionnelle.

Et les demandes urbaines tendent à devenir un facteur déclenchant essentiel de la mise en place de nouvelles modalités de protection et de gestion des espaces agricoles et naturels périurbains.

La problématique initiale couvre donc un nombre de domaines plus large que les quatre domaines visés par la Loi.

312 - La conduite de l'opération : un chef de file, une démarche partenariale et un diagnostic préalable

En la matière, la convergence entre les sites d'étude de cas et les expériences des agglomérations est manifeste :

- Le rôle du chef de file échoit très vite à la commune ou à l'intercommunalité pour des questions de crédibilité politique et de durabilité de la démarche.

- La démarche associe plusieurs acteurs : le panel d'acteurs est plus ou moins large selon les situations locales. Il semble que ce soit souvent un acteur privé (socioprofessionnel ou environnementaliste par exemple) présent dès l'origine qui favorise l'association d'autres acteurs privés pour prendre en compte l'ensemble des préoccupations de gestion du territoire.

- Les démarches locales associent dans une instance spécifique les représentants officiels d'institution (par exemple Chambre d'Agriculture, association environnementaliste) et leurs mandants locaux.

- Le diagnostic est toujours systématique : le contenu et les méthodes diffèrent. Le diagnostic peut être plus ou moins participatif et solliciter plus ou moins le travail d'expert public ou privé. Mais il précède toujours la définition du projet et des actions.

313 - La formalisation : des objectifs, une carte et des actions S'agissant de modifier la gestion d'un territoire, la démarche produit logiquement :

- Des objectifs stratégiques,

- Une carte, un plan ou un schéma d'organisation,

- Des actions prioritaires en matière d'aménagement, de gestion ou de communication.

Dans le cas des trois sites étudiés, cette préoccupation est présente dès l'origine. L'énoncé d'objectifs est jugé nécessaire pour valider l'accord entre les acteurs locaux (accord sur l'état final recherché). La " carte " situera les aménagements et les types de gestion recherchés dans les différents sous-espaces . Et, les actions seront définies précisément : maître d'ouvrage, maître d'oeuvre, contenu, durée et échéancier, financement . Il s'agit de veiller à la concrétisation des engagements et de négocier les soutiens financiers d'autres collectivités ou institutions.

Les expériences des autres agglomérations n'échappent pas à cette formalisation qui est souvent exigée par nombre de politiques publiques et conseillée par les experts pour les opérations de gestion concertée.
Le vocabulaire est divers. On parlera à Lorient " d'orientation d'aménagement et de gestion " puis de " programme d'actions ", on parlera à Rennes de " schéma d'aménagement et d'actions ", on parlera dans l'Y Grenoblois de " projet de territoire, de schéma d'aménagement et de programme d'actions ", on parlera encore ailleurs de " plan de gestion "...
Assurément les vocabulaires divers de l'aménageur urbain, de l'agronome, du forestier, du développeur local ou de l'environnementaliste influencent le choix des termes ici ou là.

Mais, en la matière, la principale innovation est due aux porteurs de projet qui recherchent une appropriation de la démarche par le grand public. Ce peut être pour obtenir le soutien indispensable à la réalisation du projet ou parce que l'opération s'adresse directement au grand public (cas des parcs naturels périurbains par exemple). Dans ce cas, l'objectif stratégique final (énoncé par l'appellation même du parc naturel périurbain) qualifie le projet alors que les orientations contribuent à sa mise en œuvre. La démarche est volontairement communicante et identitaire.
En secteur urbain et périurbain, cette évolution tend à prendre de l'importance.

314 - Aménagements

L'état d'avancement de la démarche est différent dans les trois sites étudiés :

- Les diagnostics de la confluence de la Garonne et de l'Ariège sont terminés. L'objectif est aujourd'hui de mettre en place une association de préfiguration pour la gestion du territoire " confluence Garonne-Ariège " - collectivités et autres acteurs - qui formalise un programme d'actions et des modalités d'intervention.

- A Sospel, les élus et les responsables agricoles sont dans une première phase d'échanges. Le consensus - rechercher ensemble des solutions - est établi, conforté par le diagnostic agricole réalisé par la Chambre d'Agriculture pour la communauté de la riviera française. Les pistes d'actions ont été identifiées à partir de la préoccupation des éleveurs et des élus. Elles restent à croiser avec celles des autres acteurs du territoire.

- A Bernin, le projet d'aménagement et de gestion concerté est en cours d'élaboration selon une méthode bien définie et les aménagements à prévoir sont déjà fortement pressentis.

Dans les trois sites, on prévoit de mettre en œuvre les aménagements suivants :

Domaines	Confluence Garonne et Ariège	Sospel	Manival
Aménagement foncier global			Définition, relocalisation et aménagement des infrastructures et des espaces y compris restructuration agricole
Aménagement agricole*	*Ferme relais*	*Clôture de parcours et points d'eau Délocalisation de bâti agricole voire construction de bâtiment communal*	*Localisation de viticole ou de production spécialisé, bâti agricole voire irrigation*
Aménagement forestier*		*Prise en compte des espaces pastoraux dans les plans de lutte contre l'incendie*	*Sécurisation des accès à forêt de coteau, traitement des lisières Forêt/agriculture*
Aménagement environnemental*	*Prévisibles : corridors écologiques, réserves naturelles*		*Aménagement de l'espace naturel sensible Sentiers découverte d'éducation à l'environnement*
Aménagement paysager*			*Traitement paysager des limites entre bâti/non bâti*
Aménagement récréatif	Aménagement de zone de loisir	Evolution de la localisation des jachères faunistiques	Réseau de sentiers découverte
Aménagement lié aux risques naturels	Aménagement pour protection des zones inondable		Sécurisation forêt de coteaux (chute de pierre) Projet départemental sur les digues de l'Isère et casier de rétention
Aménagement patrimonial			La Veyrie : site patrimonial – 2ème tranche à aménager pour les expositions agriculture et nature
Aménagement urbain			Traitement des limites et des circulations urbaines

** en italique les domaines visés par le projet de loi*

Les trois études de cas montrent bien que les programmes d'action couvriront une vaste palette d'aménagements.
Dans le cas du Manival il s'agit d'une réorganisation globale du périmètre qui modifiera la localisation de certains espaces et infrastuctures : zone viticole ou de verger, défrichage et limite de la forêt de coteaux, assiette des sentiers, traitement spatial des limites bâtis et non bâtis, traitement paysager d'ensemble sans parler des aménagements liés à l'espace naturel sensible ou aux lacs de pèche.
La situation du secteur explique cette approche complexe. Le secteur est inséré en coteau entre des zones pavillonnaires tandis qu'en plaine il est bordé par des zones d'activité économique. Voilà pourquoi les acteurs locaux envisagent de traiter les limites entre le bâti et le non bâti et d'intervenir sur les formes urbaines des secteurs bâtis limitrophes.
Cette réorganisation sera guère moins importante dan sel secteur de la confluence Garonne/Ariège.

Le traitement des expériences des autres agglomérations confirme cette diversité des aménagements :

- Des réorganisations globales de l'espace et des infrastructures :
  cas par exemple de Perpignan, de la commune d'Aubagne, du projet nature des Grandes Terres à Feyzin en banlieue lyonnaise et des parcs naturels périurbains,

- Des aménagements à vocation souvent mixte : aménagement foncier agricole, défrichement, lotissement agricole pour le SICOVAL, création de sentiers dans de nombreux périmètres, plantation de haies à Rennes, petits aménagements environnementaux, aménagements de lutte contre les risque naturels (incendie et inondation), d'organisation des circulations motorisés… Le défrichement poursuit des objectifs agricoles, paysagers, récréatifs et de lutte contre les risques d'incendie, la création de sentier vise à organiser la fréquentation en protégeant le milieu naturel, l'activité agricole et en favorisation l'éducation des visiteurs.

- Certains types d'aménagement sont encore rares : les aménagements mettant en valeur le bâti patrimonial en dehors des parcs naturels périurbains et les aménagements dits urbains. C'est aussi le cas des aménagements spécifiques à la production sylvicole lorsqu'ils ne sont pas dédiés à la prévention des risques naturels, à la protection du paysage et à l'ouverture au public.

L'usage social (le nombre d'usagers directement concernés) et les moyens financiers alloués conditionnent l'importance des aménagements. Il y a peu de commune mesure entre les aménagements d'un parc naturel périurbain géré par un syndicat mixte engageant des techniciens et les aménagements d'une zone agricole banale. La politique des périmètres d'intervention pourra utilement rééquilibrer la balance.

315 - Orientations de gestion

Les grands types d'orientations de gestion des sites étudiés sont les suivants :

Domaines	Orientations type		
	Confluence Garonne - Ariège	**Sospel**	**Manival**
Agriculture*	*Développer la multifonctionnalité agricole et diversifier l'agriculture céréalière*	*Maintenir le pastoralisme alpin*	*Développer des cultures à forte valeur ajoutée et une gestion agricole adaptée aux autres enjeux.*
Forêt		*Lutter contre les risques d'incendie Assurer une meilleure complémentarité entre pastoralisme et forêt*	*Forêt de coteaux : entretenir et lutter contre l'enforestement Forêt alluviale : protéger et promouvoir une gestion multifonctionnelle*
Milieu naturel	*Préserver et valoriser une zone écologique riche*		*Gestion adaptée du corridor écologique et de l'espace naturel sensible*
Paysage			*Mettre en valeur un paysage de campagne viticole périurbaine et traiter ses limites*
Organisation de la fréquentation récréative	Organiser une fréquentation respectueuse et développer les sports d'eaux vives	Améliorer les relations pastoralisme/chasseurs	Eduquer le public à l'environnement et à l'agriculture
Risques naturels	Gérer les risques d'inondation	Lutter contre les risques d'incendie	Gérer les risques d'inondation en partie basse
Gestion patrimoniale	A définir		Mettre en valeur le domaine de la Veyrie : restauration des produits locaux, expositions, manifestations, relais du tourisme vert
Traitement des limites avec l'urbain			Edicter des règles architecturales et d'aménagement pour mieux traiter les limites

** En italique les domaines visés par la loi*

Le panel des orientations de gestion est encore plus varié que le panel des aménagements, certaines orientations de gestion ne nécessitant pas d'aménagement : cas de la plupart des pratiques agri-environnementales par exemple.

Ces orientations visent à gérer plusieurs usages :

- combinaison agriculture/milieu naturel/paysage complétée souvent par l'ouverture au public,
- combinaison agriculture et forêt d'une part et risques naturels d'autre part,
- combinaison patrimoine/ouverture au public,
- ou encore combinaison entre gestion des limites, gestion paysagère et ouverture au public.

Les expériences des agglomérations de Terres en Villes illustrent parfaitement cette multifonctionnalité :

- La mise en place de marque locale de produits agricoles et de cahier des charges poursuit des objectifs économiques mais aussi la protection du milieu naturel, la mise en valeur d'un patrimoine et d'une identité locale,
- L'entretien des haies, des sentiers et des aménagements publics (table de pique-nique, barrière…) est assurée par les céréaliers des Grandes Terres à Feyzin selon un cahier des charges établi par l'ONF pour le compte du syndicat intercommunal local,
- L'installation d'agriculteurs dans le lotissement agricole du SICOVAL visait à diversifier la monoculture céréalière et à rendre le site plus attractif pour les visiteurs,
- La gestion des plantations de haie et des pratiques agricoles de plusieurs expériences de l'Ouest vise à améliorer la qualité de l'eau,
- Le partenariat entre la commune de Perpignan et des éleveurs de l'arrière pays vise à mettre en valeur les anciennes friches viticoles tout en satisfaisant les besoins fourragers d'éleveurs de montagne,
- La gestion concertée de la vanne du lac de Montfort à Crolles dans l'Y Grenoblois par les services de la commune vise à satisfaire au fil de l'année la gestion de l'espace naturel sensible, les besoins en eau des pécheurs et à éviter un trop plein d'eau sur les terres céréalières,
- Les expérimentations grenobloise en matière de forêt de coteaux et de forêt alluviale visent à combiner la protection du milieu naturel, l'ouverture au public et une valorisation économique minimum pour assurer une gestion durable.

Pour mettre en œuvre ces orientations de gestion, les acteurs locaux ont choisi différentes modalités :

- Gestion directe par les services des collectivités : commune, syndicat intercommunal, syndicat mixte,...
- Gestion confiée à un maître d'œuvre public : ONF, antenne locale de conservatoire régionale des espaces naturels, par exemple,
- Gestion contractualisée avec les agriculteurs (cf. les Grandes Terres...),
- Gestion définie par un cahier des charges et mise en œuvre pas des agriculteurs ou des forestiers aidés pour leurs investissements d'exploitation,
- Gestion par des associations locales aidées pour la mise en œuvre : association de chasse, de pèches, associations environnementales, associations d'insertion...
- Sélection de candidats à l'installation mettant en œuvre une agriculture appropriée : agriculture biologique
- Imposition de normes : règles architecturales, règlement de PLU...

Par ailleurs, l'analyse de ces expériences et projets confirme les conclusions désormais classiques en matière de projet local :

- Le rôle du maître d'ouvrage est fondamental pour la réussite du projet
- Une bonne animation est indispensable à la définition du projet,
- Les expertises mobilisées variées,
- La communication se développe. Elle devient un outil de sensibilisation et d'appropriation par les acteurs et les habitants,
- La phase de mise en œuvre nécessite un suivi rigoureux et une maîtrise d'œuvre claire,
- L'aménagement foncier et l'intervention foncière sont souvent nécessaires à la réalisation du projet.

Cette analyse d'un nombre conséquent d'expériences périurbaines conduit donc à proposer *un contenu type du programme d'action.*
On se rappellera au préalable que les entretiens effectués auprès des acteurs de Terres en Villes avaient mis en évidence deux grandes conceptions du périmètre d'intervention : le périmètre d'intervention comme outil global d'équilibre et le périmètre d'intervention comme outil de protection et de gestion des espaces agricoles et naturels stratégiques.

Lorsque le périmètre d'intervention sera utilisé comme outil global d'équilibre mettant en valeur l'ensemble des espaces agricoles, forestiers et naturels d'une agglomération ou du moins une grande partie, le programme d'action s'apparentera à un " plan vert, plan bleu " ou à un schéma de gestion des espaces agricoles, forestiers et naturels et de leur maillage. Il cherchera à éviter une vision et une gestion trop éclatées de ces espaces.
Comme la définition du projet, de son schéma d'aménagement, des aménagements et des orientations de gestion portera sur un grand périmètre, on peut penser que le programme d'action fera apparaître des "priorisations" par sous-espaces mais qu'il peinera à préciser finement les actions par îlot et parcelle.

Lorsque le périmètre d'intervention sera utilisé comme outil de protection et de gestion des espaces agricoles et naturels stratégiques (conception dominante), le programme d'actions sera défini plus finement et pourra préciser la gestion recherchée jusqu'à l'îlot voire à la parcelle.

32 - Le contenu type du programme d'actions

Quelle que soit l'échelle du périmètre, la rédaction du projet de loi suscite deux grandes remarques qui conduisent à souhaiter préciser le contenu type du programme d'action :

- La notion de " programme d'actions " est assez ambiguë puisqu'elle est utilisée en France de manière très variée : programme banal type " catalogue " ou ensemble d'actions déclinant des orientations stratégiques contracté avec un financeur particulier dans le cadre de procédures régionales ou de programmes européens,

- Les notions " aménagements et orientations de gestion " ainsi énoncées dans cet ordre méritent d'être mises en perspective au regard de choix stratégiques préalables sous peine de renforcer le risque d'élaborer des programmes compilant des actions sectorielles.

321 - Le contenu type programme d'action

Les enseignements des expériences et de l'évaluation des procédures contractuelles de développement local , des procédures de planification urbaine , de la politique des espaces naturels sensibles autorisent à énoncer qu'un programme d'action est cohérent et durable s'il est construit autour *d'un projet initial stratégique.*

S'agissant de gestion de l'espace, un tel projet aura tout intérêt à être décliné spatialement comme d'ailleurs le suggère les dispositions du projet de loi en évoquant la notion d'aménagements.

Les composantes du programme d'action

C'est pourquoi l'on propose que tout programme d'action comprenne les composantes suivantes :

- Le projet stratégique et son schéma d'aménagement global,
- Les actions d'aménagement,
- Les orientations de gestion.

Les deux premières propositions ont pour objectif d'aider les acteurs locaux à définir un projet global, multifonctionnel et spatialisé. On favorisera ainsi une vision transversale de l'aménagement et de la gestion du périmètre puisqu'il s'agira de répondre à deux questions :

- Que veut-on faire du périmètre d'intervention ? pour quels objectifs stratégiques ? Quel sens lui donner pour le territoire, ses acteurs et ses habitants ?
- Comment s'y prend t'on ?

Par analogie avec l'urbanisme, le projet stratégique et son schéma d'aménagement relèvent de l'aménagement stratégique alors que les actions d'aménagement et les orientations de gestion relèvent de l'aménagement opérationnel.
Le texte de la Loi légitimise en quelque sorte cette proposition en mentionnant explicitement " les objectifs définis par le programme d'action " dans le paragraphe consacré à l'utilisation des biens acquis par la collectivité territoriale ou l'établissement public. Ce sera justement au projet stratégique de préciser ces objectifs.
Cette proposition n'est pas anodine au regard des expériences mis en oeuvre en la matière. En secteur urbain et périurbain, la durabilité d'un projet sera plus facilement assurée si l'on prend en compte les multiples usages et les multiples acteurs de l'espace concerné et si l'on s'attache à définir une vision partagée de cet espace. A contrario, un projet trop sectorialisé, trop " techniciste " sera difficilement porté collectivement par un ensemble " critique " d'acteurs. Il sera donc sujet à des remises en cause plus fréquentes.
Quant au schéma d'aménagement, il spatialisera le projet stratégique en précisant les usages simples ou mixtes recherchées pour les différents sous-espaces ou les différentes infrastructures. Il pourra localiser également les grandes actions d'aménagement et préciser les grandes orientations de gestion.
Cette proposition s'inscrit bien dans la tradition française des politiques d'aménagement . C'est aussi une manière d'éviter la définition de programme d'actions trop littéraires, trop flous et peu lisibles par les collectivités et les acteurs. Il s'agira toutefois de trouver des modalités qui ne créent pas une rigidité trop importante occasionnant une nécessité de modifier constamment le programme d'action.

Enfin, on se gardera d'une vision à court terme qui ne verrait dans cette proposition qu'un alourdissement du dispositif et un surcoût financier. C'est au contraire la compilation d'actions qui créera à moyen terme des surcoûts en générant des frustrations, des tensions et des conflits. On ajoutera enfin que l'élaboration d'un schéma simple d'aménagement est une bonne manière de guider l'intervention foncière et d'optimiser l'affectation des crédits publics.

Les domaines visés par le programme d'action
La loi vise quatre domaines. Les enseignement des études de cas et des expériences comparables démontrent que deux autres domaines sont au moins aussi importants : la fréquentation récréative et la lutte contre les risques naturels.

En conséquence, on propose de considérer comme champ systématique d'un programme d'action les six domaines suivants :

- L'exploitation agricole,
- La gestion forestière,
- La protection et la mise en valeur des espaces naturels,
- La protection et la mise en valeur des paysages,
- L'organisation de la fréquentation récréative,
- La lutte contre les risques naturels.

En conséquence, les maîtres d'ouvrage de l'élaboration du programme d'actions auraient à apporter la preuve que ces domaines ont bien été pris en compte. Si un ou plusieurs domaines ne concernaient pas le périmètre, il faudrait le justifier.

De plus, il serait intéressant d'inciter les maîtres d'ouvrage à prendre en compte les domaines émergents que sont les relations entre bâti et non bâti (accès, limites, formes urbains en proximité du périmètre) et la mise en valeur du patrimoine bâti du périmètre.

33 - La démarche type d'élaboration

Elle serait structurée autour de cinq moments clés :

1. La délégation de la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration du programme d'action à la ou les commues ou les intercommunalités,

2. La mise en place de la commission de concertation,

3. La réalisation du diagnostic prospectif

4. La formalisation du programme d'action : projet stratégique, schéma d'aménagement, actions prioritaires,

5. La consultation sur le programme d'action et son approbation.

1 - la délégation par le département de la maîtrise d'ouvrage aux communes ou EPCI

Sauf cas exceptionnel ou secteur stratégique départemental , la département devrait déléguer à la ou les communes ou leurs intercommunalités le rôle de chef de file de l'élaboration du programme d'action.
Cette proposition valorise la gestion de proximité et responsabilisera les collectivités locales sur l'ensemble de leur territoire. C'est aussi la garantie de l'investissement politique et financier de ces collectivités. Enfin, en ne séparant pas la gestion du bâti et de la gestion du non bâti, on facilite la lisibilité de l'aménagement local par les acteurs et l'habitant. Ce dernier aura conscience d'appartenir à un territoire global respectueux des espaces agricoles et naturels.

La signature d'une convention entre le département et la collectivité maîtresse d'ouvrage formalisera cette délégation. A défaut, une délibération de chaque collectivité suffira pour officialiser la délégation.
Le Département gardera sa capacité de contrôle et de participation à l'élaboration du programme.

2 - La mise en place de la commission de concertation

S'agissant de définir un projet commun entre acteurs publics et acteurs privés, on prônera une démarche participative à l'image des expériences de gestion concertée qui se sont développées ces dernières années en France .
Les collectivités demeurent les arbitres finaux mais l'élaboration du projet et du programme cherche à associer l'ensemble des acteurs et des usagers. La mise en place d'une commission de concertation multi acteurs est indispensable.

Toutefois, la diversité des systèmes d'acteurs locaux français conduit à penser que cohabiteront deux types de démarche :

- *Une démarche de concertation classique : animation de la commission par un représentant technique lié au maître d'ouvrage et diagnostic d'expert,*

- *Une démarche plus exigeante de gestion concertée : animation neutre, diagnostic co-construit…*

La composition de la commission reflètera cette diversité d'approche. On suggérera que cette commission associe systématiquement les institutions visées par la Loi à un titre ou à un autre (département, commune(s), EPCI, Chambre d'Agriculture, SAFER ou EPFL), les principaux acteurs locaux représentatifs ainsi que les services de l'Etat qui se seront manifestés lors de la consultation pour la délimitation du périmètre.

Les leçons des expériences menées par les agglomérations de Terres en Villes mettent également en exergue quelques préconisations importantes :

- Veiller à ce que les acteurs locaux ne soient pas minoritaires : il s'agira de combiner une vision ascendante et une vision descendante,

- Veiller à la définition initiale de règles de fonctionnement permettant la libre expression des participants et évitant une " confiscation " de la commission par une personnalité ou une institution : le rôle de l'animateur est central en la matière,

- Rechercher les formes adaptées d'association des habitants et de communication sur les travaux de la commission,

- Inventer toutes les formes de sous-commissions ou groupes de travail utiles au projet.

3 - La réalisation d'un diagnostic prospectif

Le diagnostic, plébiscité par la pratique , contribue à :

- Objectiver les composantes du périmètre,
- Eviter un projet trop monothématique,
- Identifier les représentations des acteurs et leurs stratégies,
- Mettre en évidence les dysfonctionnements, les tensions d'usage,
- Proposer des scénarios de mise en valeur.

Le diagnostic pourra utilement reprendre les éléments du pré diagnostic réalisé lors de la création du périmètre. Son contenu devrait impérativement porter sur les six domaines évoqués ci-dessus.

Mais ce contenu est encore insuffisant quand il s'agit de définir un projet durable. Il semble essentiel que le diagnostic *analyse la situation du périmètre dans le territoire de l'agglomération, plus particulièrement au regard du maillage vert et du maillage urbain.*

Il existe en France *différentes méthodes* et pratiques de diagnostic. Les acteurs locaux choisiront celles qui leur convient.
Lorsque l'on choisira une démarche de gestion concertée, la méthode des diagnostics avec scénarios aura le grand mérite de proposer un réel choix aux acteurs à condition que chaque scénario renvoie à des objectifs stratégiques différents. C'est la garantie d'un réel débat sur le but ultime attendu du programme d'action.
Dans ce type de démarche plus exigeante, le contenu type du diagnostic pourrait donc être le suivant :

- La situation dans l'agglomération,
- L'état de l'utilisation du sol dans le périmètre au regard des domaines déjà cités,
- L'analyse des stratégies d'acteurs, des usages et des conflits d'usage,
- La définition des enjeux du périmètre pour l'agglomération comme pour le périmètre strict,
- Une proposition de scénarios d'aménagement et de gestion.

4 - La formalisation du programme d'action

Le contenu du projet stratégique et de son schéma d'aménagement a déjà été évoqué. Il reste à préciser la formalisation des actions prioritaires retenues qu'elles relèvent d'aménagement ou d'orientations de gestion.
Il s'agit là d'éviter un écueil bien connu des développeurs locaux : une liste ambitieuse d'actions sans engagement concret.
C'est pourquoi la définition des actions doit être suffisamment précise sans toutefois se substituer au document de programmation financière . Il parait en effet peu réaliste d'exiger que le programme d'action ait cette dernière vocation sous peine de retarder fortement son approbation.

Aussi, semblerait-il suffisant de prévoir pour chaque action prioritaire :

- Son échéancier prévisionnel,
- Les objectifs et le descriptif,
- La maîtrise d'ouvrage et des indications sur la maîtrise d'œuvre
- Le coût total prévisionnel,
- Les partenaires financiers engagés et sollicités,
- Les critères simples d'évaluation.

On ne saurait trop suggérer que ne soient pas oubliées la coordination et l'animation nécessaire à la réalisation du programme.

Ajoutons enfin que la *procédure de modification* des programmes d'action devra être suffisamment simple et rapide : sinon l'écriture du programme d'action initial risque d'être volontairement générale et floue afin d'échapper à toute modification forcément imposée au fil du temps par la dynamique locale. On retomberait alors dans l'écueil que l'on voulait justement éviter initialement.

5 - La consultation et l'approbation du programme d'action

La Loi prévoit simplement de vérifier la compatibilité du programme d'actions avec la charte du parc naturel régional dans les périmètres concernés.
Les pratiques locales seront forcément diverses. Mais, comme l'objectif est de construire un projet durable soutenu par les acteurs, il parait important que les institutions représentées dans la commission soient consultées formellement. Cette consultation simple à organiser par le maître d'ouvrage est utile : la pratique a montré que des paroles prononcées en commission ne valaient pas forcément engagement !

L'élaboration du programme d'action gagnerait à être complétée d'une communication auprès des habitants . C'est un gage important de réussite. Et informer la population à deux moments clés (lors du lancement de l'élaboration du programme et lors de la définition du projet stratégique) répond à une demande " démocratique " de plus en plus exprimée.

34 - Les cas spécifiques

Les espaces agricoles et naturels interdépartementaux et interrégionaux.

Déjà évoquées ci-dessus, la délimitation de périmètre d'espaces agricoles et naturels interdépartementaux (à fortiori interdépartementaux) et l'élaboration de leur programme d'action supposent de mettre en place une bonne articulation entre les institutions départementales mais aussi régionales et nationales.

Là encore le principe de " chef de filat " semble le plus opérationnel :

- Un des départements serait chef de file pour la phase de délimitation du périmètre (signature d'une convention),

- Une commune ou une intercommunalité serait chef de file pour l'élaboration et la mise en œuvre du programme (signature d'une convention). Toutefois rien n'empêche les communes de créer une intercommunalité (à vocation simple par exemple) pour conduire l'élaboration et la mise en œuvre du programme d'actions.

Ce chef de filat a quelque chance de fonctionner si :

- Les modalités de mise en place de la compétence départementale des périmètres d'intervention ont été évoqués entre départements limitrophes mais aussi entre les différents acteurs de chaque département (cf. monde agricole par exemple) : à cet égard, la mise en place de conférences départementales et l'élaboration d'une charte départementale simplifieront les échanges et le consensus. Une fois rapprochés les points de vue (commission mixte), il suffira d'inviter le département ou les départements partenaires en tant que de besoin dans les instances du chef de file et de délibérer conjointement.

- La Région et les services de l'Etat jouent un rôle incitatif pour identifier ces espaces interdépartementaux et porter cette problématique. Dans ce cas, l'incitation financière sera un levier important.

- Le financement de la démarche et du programme d'actions est régi par des principes clairs : on se méfiera à cet égard des décisions au coup par coup - à la faveur d'un dossier lors de l'instruction - sans ligne directrice. Comme déjà dit, la Région a réellement un rôle facilitateur à jouer en la matière.

Les espaces agricoles et naturels dont une partie sont constituées de forêt domaniale.

La loi ne modifie pas la situation actuelle en la matière, l'Etat et l'ONF gardant toutes leurs prérogatives. Mais l'inclusion d'une forêt domaniale dans un périmètre d'intervention plus large devrait favoriser une meilleure articulation ce domaine forestier et l'ensemble du territoire, entre l'Etat et les collectivités : on dépasserait plus facilement le stade de la simple cohabitation.

Il n'existe donc pas de questions réglementaires spécifiques. Il s'agit plus d'une question d'acteurs, l'Etat étant un acteur stratégique du périmètre.

Les espaces agricoles et naturels classés en partie dans un parc naturel régional,

La loi mentionne que le programme d'actions doit être compatible avec la charte du parc naturel régional lorsqu'il y a superposition.
Cet exercice est couramment pratiqué par les EPCI en charge des SCOT et leurs agences d'urbanisme à l'occasion de l'élaboration du SCOT. Il ne présente pas de difficultés majeurs puisque les chartes de parc sont plutôt générales et n'ont pas la précision spatiale d'un document d'urbanisme.
Pour les programmes d'actions des périmètres d'intervention, l'exercice devrait être comparable. Ce n'est donc pas tellement sur le plan juridique que peuvent apparaître des contradictions.

Par contre, il pourra y avoir contradiction entre les visions d'un parc et celles retenues dans le projet d'un périmètre : entre agriculture et environnement par exemple.
Cette contradiction peut être amplifiée par une situation légale complexe : un parc comme une communauté d'agglomération définit et met en œuvre un projet de territoire tout aussi légitime légalement l'un que l'autre. Dans le cas d'un territoire commun au parc et au pays, le parc naturel est le chef de file des actions relevant de ses compétences : autrement dit, le programme d'action d'un périmètre d'intervention devra satisfaire le parc.
La loi ne dit rien sur la relation département et parc. Il n'y a donc pas d'obligation légale autre que celle inscrite dans le projet de loi. Ajoutons enfin que les parcs régionaux sont une procédure régionale et non départementale.

Toutefois, on aurait intérêt à éviter les conflits entre parc et agglomération, entre parc et pays, entre parc et communes afin de renforcer la pérennité de la démarche.

Pour cela il conviendrait :

- De favoriser en amont l'élaboration de chartes de coopération entre intercommunalités et parcs, voire entre parcs et département,

- D'intégrer systématiquement le parc dans la commission en charge des périmètres d'intervention,

- De préciser en amont de l'élaboration du programme le partenariat technique entre services du département, services des intercommunalités et des communes et services des parcs : c'est sans doute là que se jouent les conflits possibles.

Différentes formules seront possibles en fonction des accords locaux :

  - Délégation du département et des communes au parc dans le cœur du parc,

  - Les services du parc jouent le rôle de maître d'œuvre,

  - Une participation partielle à la maîtrise d'oeuvre des services parc,

  - Une association simple.

- D'apporter une attention particulière à l'avis du parc dans les différentes consultations,

- De prendre en compte les financements du parc dans le financement des programmes d'action.

L'élaboration de programmes d'action qui définissent une stratégie territoriale durable de mise en valeur, spatialisée et spécifiée dans ses aménagements comme dans ses orientations de gestion répond à l'attente des acteurs et est cohérente avec l'évolution des expériences passées en faveur des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains.
La loi offre aujourd'hui la possibilité de généraliser ces démarches en rationalisant leur contenu. Il reste à rendre le périmètre d'intervention " financièrement soutenable " et " durablement gérable ".

4 - La mise en œuvre du programme d'actions : du programme d'action à la contractualisation

Pour les raisons déjà évoqués et hors cas particuliers, il s'avère important que la maîtrise d'ouvrage de la phase d'élaboration et de la phase de réalisation du programme d'actions soit déléguée par le Département aux communes ou aux EPCI.
Dans cette phase de réalisation, la maîtrise d'ouvrage locale pourra prendre des formes sensiblement différentes de celle de la phase d'élaboration. Le panel en sera varié :

- Commune isolée lorsqu'une seule commune est concernée,
- Commune chef de file pour le compte de l'ensemble des communes : le programme et le contrat devront alors être approuvés par l'ensemble des maires, une clause mentionnant dans le contrat ce chef de filât,
- Intercommunalité locale par délégation des communes,
- Intercommunalité propre créée pour l'occasion type syndicat intercommunal ou syndicat mixte à la manière de certains projets nature de la Communauté Urbaine de Lyon (Parc de Miribel Jonage avec le Simaly) ou de certains espaces naturels de la Lille Métropole (parc de la Deule par exemple)

La priorité en la matière parait être de s'assurer d'une implication durable de l'intercommunalité locale. La mise en œuvre d'un programme d'action devrait en effet conduire les intercommunalités à définir leurs priorités en matière de délimitation et de gestion des périmètre d'intervention, ne serait-ce que pour des raisons de programmation budgétaire : on suscitera ainsi la mise en place de politique pérenne d'aménagement et de gestion des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains.
Cette mise en œuvre du programme d'action devrait également faciliter la définition d'une bonne subsidiarité entre les collectivités : celle-ci est souvent précisée à l'occasion de la définition d'un plan de financement.
Enfin, la mise en œuvre du programme précisera les relations entre acteurs publics et acteurs privés. Le texte de la loi impose d'ailleurs cette formalisation dans le cas de l'intervention foncière.

Pour toute ces raisons, la contractualisation apparaît comme la formule adéquate pour mettre en œuvre durablement le programme d'action. Elle prendra deux formes :

- Une contractualisation publique : le contrat de périmètre,
- Une contractualisation entre collectivités et certains acteurs comme les exploitants agricoles et forestiers.

41 - La contractualisation entre collectivités : le contrat de périmètre

En formalisant de manière procédurale et contractuelle le financement du programme d'action (tout ou en partie) en un contrat de périmètre, on donnera une certaine solennité à sa mise en œuvre et on la rendra plus aisée.

Le contrat de périmètre présente les avantages suivants :

- Par sa durée (3 à 5 ans), il définit l'échéancier des actions du programme et leur plan de financement et il rend possible une évaluation périodique. Il induit une fois terminé la négociation d'un nouveau contrat,

- Il oblige à créer les lignes nécessaires au financement des actions dans les budgets des co-contractants et rend difficile le " saupoudrage ",

- Il sera le document de référence pour négocier les soutiens d'autres financeurs comme la région, l'Etat…,

- Il est un bon support de communication.

Dans un contexte budgétaire délicat, la mobilisation de financements affectés aux programmes d'action devrait susciter plusieurs efforts :

- Un effort de réorientation de certains crédits départementaux compensé par une meilleure efficacité sur le terrain grâce à la cohérence apportée par les périmètres d'intervention,

- Un développement et une rationalisation des crédits affectés à la gestion des espaces agricoles et naturels dans les intercommunalités, pays et parc naturels : les correspondances fortes entre l'attractivité économique d'une agglomération et l'implantation d'entreprise créatrice actuellement de richesses fiscales militeraient pour assurer un minimum de transfert financier en faveur de la gestion des espaces qui participent à cette attractivité,

- Une mobilisation de financements régionaux et nationaux,

- Une plus grande mobilisation de crédits européens : notamment dans le cadre du futur FEADER et du FEDER.

- Une recherche de participation des usagers et habitants : c'est qui se pratique lorsque l'on met en place un établissement public foncier,

- La valorisation par le marché : la création de la marque " L'éleveur et l'oiseau " dans les basses vallées angevines classées en zone Natura 2000 cherche à transformer les contraintes environnementales en atout " marketing ". On retrouve la question de la solvabilité des aménités.

Ces premières indications visent seulement à rappeler l'importance de ce chantier à rouvrir à la faveur de la mise en place des périmètres d'intervention..

Les partenaires du contrat :

Ce contrat de périmètre (procédure départementale) devrait être signé à minima *par la ou les communes, leur intercommunalité et le département* et devrait préciser les engagements de chacun.
Le choix du maître d'ouvrage serait laissé à la discrétion des partenaires à partir du moment où il s'agit d'une collectivité communale ou intercommunale ou d'un syndicat mixte. Cette formalisation devrait également favoriser la cohérence de cette politique avec celles des autres collectivités et de l'Etat.

Le rôle de la région

Ces dernières années, les régions et les départements ont plutôt cherché à différencier leurs procédures et leurs financements. Ainsi les considérations d'affichage politique et de gestion financière rendent difficile l'unicité procédurale.
A moins d'une évolution significative (cf. certaines idées de contrat d'objectifs entre région et départements), il semble assez utopique d'imaginer que la Région puisse être signataire d'une procédure départementale comme le contrat de périmètre et puisse préciser dans ce contrat ses engagements financiers.

La solution pourrait être :

Pour les périmètres intra-départementaux :

- Consultation pour avis de la Région sur les contrats de périmètre,

- Recherche d'articulation entre le contrat de périmètre et les procédures régionales type contrat de développement, programmes divers et lignes classiques (cf. notamment l'intervention foncière) : les régions reconnaîtraient ainsi les périmètres d'intervention.

- Mise en place de politique en faveur de la gestion des espaces agricoles, forestiers et naturels par territoire, type Projet Local de Gestion de l'Espace par l'agriculture (PLGE) en Rhône-Alpes De telles politiques favoriserait l'émergence de cohérence globale - élaboration de schéma général d'agglomération - et l'articulation avec les périmètres et leurs contrats.

- Pour les périmètres interdépartementaux et interrégionaux :
  C'est "la porte d'entrée" la plus légitime pour les régions. Les départements apprécieront l'implication financière régionale pour des espaces agricoles et naturels d'intérêt régional. Il conviendrait donc que les régions comme certaines le font déjà (cf. les études de l'Ile-de-France ou de Rhône-Alpes) acquièrent une connaissance suffisante des espaces stratégiques menacées par la pression urbaine.
  Et il conviendrait que la région soit associé dès l'origine à la mise en place des périmètres interdépartementaux et soit signataire du contrat de périmètre. Elle aurait à donc à créer une ligne budgétaire en faveur de la gestion des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains.

Le rôle de l'Etat

La compétence étant dévolu au département, on veillera au principe de libre administration d'autant que la loi n'a pas prévu de financements spécifiques. Pour ces raisons, il apparaît assez utopique d'imaginer que l'Etat puisse être signataire du contrat.

La solution pourrait être :

Pour les périmètres classiques :

- Consultation pour avis de l'Etat sur les contrats de périmètre,
- Recherche d'articulation entre certaines politiques nationales.
- Articulation avec un suivi national de cette politique des périmètres d'intervention.

Pour les périmètres stratégiques nationaux :

Dans la phase de mise en place de la politique des périmètres d'intervention, on privilégierait une conception très ouverte de l'espace agricole et naturel stratégique. Il s'agit de traduire sur le terrain une nouvelle politique. En conséquence, on appellera stratégique toute création de périmètre qui a un effet de démonstration significatif sur les acteurs départementaux, régionaux et nationaux.

Bien évidemment, cela suppose que l'Etat affecte les moyens de mettre en place un programme expérimental finançant la démarche d'élaboration et de suivi.

Dans une deuxième phase, l'Etat aurait à préciser les espaces agricoles et naturels d'enjeu national pour lesquels il mobiliserait des moyens d'incitation financière.

Bien évidemment, l'Etat serait associé fortement à l'élaboration des contrats et pourrait "labelliser" ces contrats de manière à les "solenniser".

Le contenu du contrat de périmètre

Les acquis de la politique contractuelle en France et des programmes européens sont suffisamment importants pour qu'on ne développe pas trop cet aspect. Il suffit de dire que le contrat devra notamment préciser :

Les orientations et le pilotage

- Le maître d'ouvrage local et les modalités de travail du comité de périmètre,
- Le périmètre, le contenu du programme d'action,
- Les raisons d'une éventuelle différence entre le programme d'actions et le contrat de périmètre,
- La programmation financière globale

Les actions retenues :

- Le maître d'ouvrage et le(s) maître(s) d'œuvre des actions,
- Le public concerné par action,
- Les objectifs et les résultats attendus,
- Le contenu de l'action dont communication,
- Le plan de financement,
- Les critères d'évaluation et les modalités.

Les modalités d'évaluation globale et de pérennisation de la démarche

42 - La contractualisation entre collectivités et acteurs privés

Cette contractualisation concerne deux grands types :

- Une contractualisation imposée par la loi puisque celle-ci vise l'obligation d'annexer un cahier des charges " à l'acte de vente, de location ou de concession temporaire " des: biens acquis dans le périmètre " par la collectivité territoriale ou l'établissement public ".
  Ce cahier des charges dont " un décret en Conseil d'Etat " précisera " les clauses type " est une innovation importante qui permettra à l'institution publique d'orienter fortement la gestion d'une partie des parcelles du périmètre. Elle est liée à l'intervention foncière.

- Une contractualisation classique dans le reste du périmètre. Cette contractualisation pourra concerner la gestion des parcelles comme certains travaux plus généraux.

421 - L'intervention foncière et la question du cahier des charges

Les modalités d'intervention foncière dans les périmètres d'intervention ont suscité de nombreuses réactions et alimenté une grande partie du débat parlementaire. Elles constituent un dispositif essentiel de la politique des périmètres qui crédibilise la démarche.

Les modalités de l'intervention foncière

La loi donne les moyens au département ou, avec son accord, aux collectivités et établissement public d'acquérir des terrains à l'amiable, par expropriation ou en mobilisant deux droits de préemption : préemption au titre des espaces naturels sensibles dans leur périmètre - Art. L142.3 - et préemption au titre d'un nouvel objectif du droit de préemption SAFER, l'alinéa 9° de l'article L 143.2 du code rural.

Les modalités d'application en sont diverses :

1 - Le département, ou avec son accord, une autre collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale peuvent acquérir tout terrain à l'amiable, *par expropriation ou, dans les périmètres des espaces naturels sensibles*, en faisant valoir le droit de préemption du département. Ceci peut se faire en mobilisant un établissement public foncier.

2 - Hors périmètres des espaces naturels sensibles, la préemption est possible dans les conditions suivantes :

Le département peut acquérir les terrains dans tous les cas de trois manières :

- Par la SAFER exerçant à la demande et au nom du département le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural,

- Par un établissement public foncier en exerçant le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural,

- Ou, en l'absence de SAFER compétente et, s'il n'a pas donné mandat à un établissement public, le département peut exercer lui-même le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural

Une autre collectivité et un EPCI avec l'accord du département, ne peuvent acquérir du terrain que par l'intermédiaire d'un établissement public foncier.

Ce système rend assez complexe les délégations entre le département et une autre collectivité. En effet, la recherche d'une gestion de proximité aurait plutôt conduit à proposer que ce soit l'EPCI qui joue le rôle pivot de l'intervention foncière et acquiert les biens. Mais choisir cette solution n'est possible en matière de préemption que s'il existe un établissement public foncier. Dans tous les autres cas de péremption hors espaces naturels sensibles (SAFER et exercice du droit de préemption directement par le département), c'est le département qui acquiert le bien.

Il est donc vraisemblable que l'acquisition foncière conduise à un panel varié de propriétaires publics et qu'il faille plutôt rechercher l'unité dans la gestion des terrains.

Mais ceci ne doit pas dispenser de rechercher des règles communes dans un même périmètre pour mettre en œuvre une politique cohérente d'acquisition. Nous reprendrons donc la proposition faite précédemment : le programme d'action, via son projet et son schéma d'aménagement, devrait identifier les secteurs prioritaires d'intervention justifiant une acquisition publique par carence des acteurs privés et/ou au regard des objectifs d'intérêt général. Dans le même temps, il pourrait indiquer la collectivité concernée et l'opérateur foncier.

Les objectifs de l'intervention foncière et des modalités de gestion des terrains acquis, vendus ou concédés

La possibilité ouverte aux collectivités d'acquérir des terrains dans les périmètres aura d'abord un effet dissuasif certain : elle limitera les anticipations spéculatives et découragera les modes de gestion contraires aux aménagements et aux orientations de gestion.

Par ailleurs, l'acquisition foncière sera un outil indispensable pour mettre en œuvre certaines actions du programme. Par exemple :

- Acquisition de l'assiette foncière des chemins de randonnée et de corridors écologiques,

- Acquisition pour favoriser l'installation agricole…

Les modalités de gestion prévus par la loi des terrains acquis qu'ils soient vendus de gré à gré, loués dans le cadre du statut du fermage ou concédés temporairement, visent à garantir un usage de ces terrains conformes aux objectifs du programme d'action … et donc à dissuader les autres tentations !

En la matière, la loi instaure " deux garde-fous " :

- " Ils (ces biens) doivent être utilisés en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'actions ",

- " Ces personnes (personnes publiques ou privées qui bénéficient de la cession, ou de la location ou de la concession) les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexées à l'acte de vente, de location ou de concession temporaire. "

Les clauses du cahier des charges

Il existe en France suffisamment de références pour bien cerner ce que pourraient être les clauses d'un cahier des charges lié à la mise à disposition d'un bien par vente, location ou concession :

- Les rétrocessions SAFER s'accompagnent de clause stricte : obligation d'utiliser la parcelle rétrocédée pour l'agriculture durant 15 ans,

- Les conventions de mise à disposition SAFER peuvent contenir des cahiers des charges,

- Les cahiers des charges intégrés dans les conventions pluriannuelles de pâturage,

- Les cahiers des charges agri-environnementaux se sont multipliés depuis une vingtaine d'années. C'est surtout du à l'évolution de la politique agricole commune et à la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) puis des contrats d'agriculture durable (CAD).

Les opérations locales agri-environnementales et la contractualisation avec les agriculteurs dans le cadre des espaces naturels sensibles et des diverses conservatoires avaient ouvert la voie. Il existerait en France plus de 350 cahiers des charges agri-environnementaux dans le cadre du PDRN 2000 que l'on peur regrouper en trois grands axes :

1 - Pratiques en faveur de la qualité paysagère et entretien de l'espace

2 - Pratiques visant à réduire les effets négatifs de l'intensification : meilleure gestion des pesticides et du phytosanitaire

3 - Pratiques visant à protéger la biodiversité.

De nombreuses conventions ont été signées avec les propriétaires et les agriculteurs pour la création ou l'entretien de sentiers de randonnées.

Les cahiers des charges sont simples et leur rédaction ne pose pas de problème particulier. Il aurait tout lieu à se reporter à cet acquis pour les périmètres d'intervention.

Bien évidemment, ceci signifie:

- Que ces clauses soient conformément à la loi déclinées des objectifs du programme d'actions,

- Qu'elles soient élaborées en partenariat avec la profession (et les acteurs de la commission de concertation) et que les contrôles soient assurés conjointement,

- Que le financement public prenne en charge les éventuels manque à gagner. La liaison entre cette politique locale et les procédures européennes (PDRN) et nationales (CAD…) est essentielle.

Si la solution apparaît assez simple à trouver en matière de vente et de concession, la question est plus complexe en matière de location de parcelles agricoles.
La loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels a prévu que " dans les zones de rétention temporaire, l'arrêté préfectoral peut obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire au non fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages destinés à permettre l'inondation de la zone " . Elle a donc introduit la notion de " disposition législative particulière " dans le cadre du statut du fermage.
La loi relative à la politique de santé publique " autorise les collectivités publiques qui ont acquis des terrains situés à l'intérieur des périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destiné à l'alimentation des collectivité humaines à prescrire au preneur des modes d'utilisation du sol afin de préserver la qualité de la ressource en eau. "

Cette évolution témoigne des difficultés de prise en compte des cahiers des charges publics dans le cadre du statut du fermage. C'est pourquoi les solutions habituelles retenues privilégient l'incitation compensée par une aide à l'hectare. Mais cette formule ne permet pas d'assurer une gestion collective homogène d'un espace, chaque exploitant étant libre de s'inscrire ou non dans le processus.

Il y aurait donc lieu de combiner dans une nouvelle formule le statut du fermage, l'édiction de cahiers des charges publiques strictement encadrés juridiquement et la prise en compte du manque à gagner.

422 - Les autres formes de contractualisation

La question de la contractualisation dépasse le cadre de l'intervention foncière publique puisque la plupart du temps elle concerne des propriétaires et/ou des locataires en place.
De plus, cette contractualisation concerne deux domaines :

- La gestion des parcelles,
- Les prestations de service réalisées pour le compte de la collectivité par l'agriculteur, l'exploitant forestiers ou d'autres acteurs.

Ce qui a été dit dans le paragraphe précédent vaut pour la première forme de contractualisation. Mais il restera à trouver la solution pour les parcelles mises en valeur par des propriétaires exploitants.

Quant au développement des prestations de services (souvent appelés services verts), il conditionnera aussi la réussite de la politique des périmètres d'intervention ainsi que le développement d'une agriculture ou d'une sylviculture économiquement viable. Ce développement pose de nombreuses questions bien mises en évidence par une étude réalisée sur l'Y Grenoblois qui a analysé les conventions existantes entre communes et agriculteurs ainsi que la demande potentielle des collectivités.
Cette demande supérieure à l'offre bute actuellement sur :

- Des questions de fiscalité agricole, de statut agricole…
- Des questions de réglementation : obligations de signalétique des engins différentes sur la ferme et en dehors de la ferme, question d'assurances du matériel…,
- Des questions d'organisation des acteurs privés.

C'est d'ailleurs aussi une conclusion du réseau des régions européennes périurbaines PURPLE. Ce chantier national et européen est à ouvrir si l'on veut que l'agriculture et la sylviculture participent fortement à la mise en oeuvre des politiques en faveur des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains.

423 - Contractualisation et Union Européenne

La mise en place de la politique des périmètres conduit à s'interroger sur la bonne articulation à trouver entre l'Europe, l'Etat, la Région, le Département et les intercommunalités. Il s'agit en effet d'orienter l'activité agricole et forestière conformément aux objectifs du programme d'action.

L'expérience des CTE puis des CAD a montré les difficultés qu'il y avait à relier des objectifs départementaux et des objectifs infra départementaux. Elle a aussi montré les difficultés éprouvées par les intercommunalités et leurs services pour comprendre le fonctionnement complexe de la PAC et des procédures agricoles et pour bien cerner leur marge de manœuvre. Ces difficultés d'appréhension expliquent d'ailleurs l'attentisme ou le repli de certaines collectivités, pourtant conscientes des enjeux d'une bonne mise en valeur de leurs espaces non bâtis. Dans d'autres cas plus rares, les collectivités sont intervenues mais sans avoir forcément totalement pris en compte l'architecture globale.

C'est pourquoi il conviendrait de tirer les leçons de la dernière période dans l'objectif de la future programmation 2007 - 2013 (et particulièrement du deuxième pilier de la PAC) pour rendre cohérentes et lisibles la contractualisation et l'implication financière des différentes institutions (Nuts) tout en préservant l'initiative locale et les priorités du périmètre.
La mobilisation des mesures agro-environnementales au service de la politique des périmètres est un premier choix qui faciliterait la mise en oeuvre de cette politique et favoriserait l'implication des collectivités locales. L'accompagnement (ingénierie) des collectivités locales et départementales s'avère également une condition importante.

43 - L'évaluation

L'analogie avec la politique des espaces naturels sensible est intéressante pour entrevoir les difficultés d'évaluation d'une politique départementale des espaces agricoles et naturels périurbains
Les conclusions du rapport de la mission sur "la contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels" (les ENS) paraissent particulièrement pertinentes. La mission estime que, " s'agissant d'une politique publique, assise sur un prélèvement fiscal, en dépit du fait que celle-ci ait un caractère facultatif, celle-ci doit pouvoir faire l'objet d'un suivi comptable, d'une information régulière des services de l'Etat et du public et être soumise à des évaluations périodiques".

Ce constat conduit la mission à développer de nombreuses propositions fondées sur une meilleure formalisation de cette politique (harmonisation législative, édiction de règles, nomenclature commune…) ainsi que l'association des partenaires à un réseau et à un observatoire national.

S'agissant de la politique départementale des périmètres d'intervention qui ne s'appuie pas sur une taxe spécifique, on retiendra trois grandes propositions :

1 - Etablir une nomenclature rigoureuse et standardisée,

2 - Rendre indispensable l'évaluation départementale,

3 - Capitaliser l'évaluation des périmètres au niveau régional et national.

Première proposition : une nomenclature rigoureuse et standardisée
Il ne s'agit pas de définir des actions type, des cahiers des charges type mais simplement de s'assurer que les catégories essentielles de la politique des périmètres recouvrent un champ similaire au niveau national. Il s'agira d'éviter des glissements de sens entre département qui rendrait la généralisation des programmes et leur évaluation plus difficile.

Deuxième proposition : l'obligation de l'évaluation départementale et locale
Nous l'avons déjà abordé en présentant les étapes du scénario.

Au niveau départemental, la conférence départementale chargée de proposer les modalités de la politique départementale des périmètres serait également l'instance devant lequel le Conseil Général présenterait annuellement l'évaluation de sa politique.
Il conviendrait à la manière des programmes d'action de préciser le contenu minimal de ces bilans annuels et de prévoir les modalités d'association de la Région et de l'Etat.
Une incitation financière ou une aide méthodologique des services de l'Etat (directe ou indirecte) et des régions pourrait favoriser la mise en place de cette pratique d'évaluation.

Au niveau local, les pratiques d'évaluation tendent à se développer dans les procédures régionales, européennes et certaines procédures départementales. On a proposé que le programme d'actions et le périmètre prévoient les critères d'évaluation globaux et par action.
Il suffit de conditionner l'obtention des financements annuels ou la mise en oeuvre d'un avenant à la présentation de cette évaluation.
Bien évidemment, une aide méthodologique initiale et une aide financière (financement partiel de l'évaluation globale dans le cadre du contrat de périmètre) paraissent indispensables.
Cette évaluation annuelle simple et approfondie en fin de contrat serait présentée par le maître d'ouvrage devant la commission de concertation.

Troisième proposition : capitaliser l'évaluation au niveau régional et national

On peut penser que la configuration minimale consisterait à :

- Construire une banque nationale d'expériences sur des périmètres expérimentaux préalablement " labellisés " en trouvant les articulations adéquates avec les observatoires existants,

- Articuler cette banque avec les observatoires ou banques des départements et régions qui auront décidé d'investir dans cette politique,

- Susciter les programmes de recherche, d'ingénierie et de formation valorisant l'ensemble de ce réseau.

On suggérera aussi que ce système d'observation et d'évaluation bénéficie de l'implication de l'Union Européenne et de ses financements.

La mise en oeuvre du programme d'action sera favorisée par la mise en place de contrats : contrat de périmètre, contrats entre collectivités et acteurs privés… L'intervention foncière sera une des clefs de leur mise en œuvre si elle est au service des objectifs du programme d'action et si elle facilite la gestion concertée des périmètres.
Il convient donc de bien intégrer la procédure des périmètres dans l'ensemble des politiques influant sur la mise en valeur des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains. C'est d'ailleurs une condition de leur financement.

CONCLUSION

En donnant la compétence au département de délimiter des périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains, la loi sur le développement des territoires ruraux cherche à inaugurer une nouvelle phase dans les politiques de protection et de mise en valeur des espaces non bâtis des agglomérations et régions urbaines.

Plutôt bien accueillies par les acteurs des agglomérations déjà engagés dans ce type de démarche, les dispositions périurbaines de la Loi reposent sur la recherche d'une gouvernance commune entre le département, la ou les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale.
La diversité française conduit à préfigurer plusieurs scénarios de mise en place et de conduite de cette politique avant que cette gouvernance ne trouve son équilibre optimal. L'élaboration et la mise en œuvre concertées du programme d'action ainsi que l'intervention foncière publique sont des atouts précieux qui favoriseront la délimitation de périmètres et l'appropriation durable de la procédure par les acteurs locaux.

Dans un contexte favorable mais délicat en raison des intérêts contradictoires qui conditionnent le développement et l'aménagement urbain, les conditions présidant au lancement de cette politique sont stratégiques :

- La simplicité et la lisibilité du décret d'application sont un premier enjeu,
- La visibilité d'un soutien interministériel approprié en est un second : communication simple, guide méthodologique, expérimentation initiale...,
- La prise en compte des questions soulevées par la politique des périmètres d'intervention dans certaines dispositions de la loi de modernisation agricole et dans la mise en œuvre du deuxième pilier de la Politique Agricole Commune (programmation 2007 - 2013) en est un troisième. Elle pourra être valablement complétée par des signes forts de la politique des contrats de plan,
- La veille particulière visant à éviter que la délimitation de périmètre d'intervention sur certaines zones ne déqualifie de fait d'autres zones non bâtis non intégrées dans un périmètre et reconnues au SCOT en est un quatrième,
- L'évaluation ex ante et in itinerae en est un cinquième.

ANNEXES

1 - Bibliographie

2 - Liste des personnes enquêtées

3 - Les expériences de référence des territoires de Terres en Villes

1 - Bibliographie

1.1 - National et européenne :

" Paysan de ville, citadins des champs " - articles d'André Fleury, Pierre Donadieu, Ghyslain Brégeot, Serge Bonnefoy, jean Jacques Tolron
AURG - Les dossiers de demain - N°4 - Septembre 2004

" La mise en place des PAEN en milieu périurbain : quelle gestion foncière et quel rôle pour les acteurs du territoire ? "
Nicolas Beneux - Rapport de stage - ADAYG/Terres en Villes

" L'agriculture périurbaine ou les limites de la campagne à la ville "
Nathalie Bertrand, Anne-Cécile Douillet, Alain Faure - ART. in Rural-Urbain : les nouvelles frontières

Actes du réseau Comète
CEDAG

NEEW RUR
CEMAGREF

Cahiers du Conseil général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts - numéro 66
CEMAGREF et INRA

Avis sur " l'agriculture périurbaine "
Comité économique et social européen - Bruxelles , les 15 et 16 septembre 2004

Le devenir de l'agriculture périurbaine en Essonne
Colloque organise par le Conseil général de l'Essonne et le Réseau Ideal - Marcoussis, 16 décembre 2003

Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable
DATAR - La documentation française - septembre 2003

Actes du forum national de la concertation et de la médiation environnementale
Fondation de France - 20 et 21 mars 2003 - Bordeaux

La politique agricole commune et les paysages agricoles périurbains
Pierre Donadieu, Ecole Nationale Supérieure de Versailles - Intervention lors des " Jornades d'agicoltura périurbana " - Viladecans, Mai 2004

Analyse des politiques publiques et du système d'acteurs
Anne-Cécile Douillet et Alain Faure - Métropole Nature - CERAT

Demandes urbaines en matière d'espaces naturels
Mathieu Esterni et Olivier Turquin - Métropole Nature - IGA CD Rom

Identification des espaces agricoles, forestiers et de leur maillage
Martin Vannier et Mathieu Esterni - Métropole Nature - IGA CD Rom

El sistema lliures en l'articulacio de les areées metropolitanes
/II symposium international sur les espaces naturels et ruraux en aires métropolitaines et périurbaines - Métropole Nature - Barcelone 26- 28 mars 2003

Charte pour la gouvernance des espaces naturels métropolitains
Métropole Nature - INTERRE III B Espace Médocc - Institut d'Urbanisme de Grenoble - 2004

Guide pour la gouvernance des espaces naturels métropolitains
Métropole Nature - INTERRE III B Espace Médocc - Institut d'Urbanisme de Grenoble - 2004

Plan de paysage et zone de connexion biologique
Philippe Ménard - Art. In Etudes Foncières N° 92 - Juillet-Août 2001 - Métropole Nature

Vers des projets agri-urbains : Guide Méthodologiue
Ministère de l'agriculture - RCT - Septembre 2001

Guide de la gestion concertée
Ministère de l'agriculture - CEDAG

Rapport de l'Inspection Générale du Ministère de l'Environnement

Rapport de la mission interministérielle
Mission interministérielle confiée à Alain Dassonville

Nature en Ville
Pays de Monbéliard - Colloque national 7 et 8 octobre 2004 - Actes du séminaire - Terres en Villes - Contribution

Les effets de l'intercommunalité
Martin Vannier - Espaces et territoires - Sous la direction de Rémy Le Saout et François Madoré - PUF

" Le périurbain à l'heure du crapaud bufle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace "
Vannier Martin - Laboratoire TERRITOIRES - Institut de Géographie Alpine

1.2 - Régional et local

Projet d'aménagement et de gestion concertée de la plaine alluviale de Crolles
ADAYG 2000

Méthode d'élaboration des projets d'aménagement de gestion concertée
Crolles et ADAYG 2003

Etude des modalités de mise en place d'une gestion concertée des espaces agricoles, forestiers et naturels dans la Région Urbaine Grenobloise
ADAYG - Chambre départementale d'agriculture - Juillet 2003

Actes du forum de la gestion concertée des espaces agricoles, forestiers et naturels
Métro - Pays Voironnais - ADAYG - Juin 2004

Projet de territoire Comboire aux Vouillants
Métro et ADAYG - Février 2005

Guide de la gestion concertée des micro territoires
Métropole Nature - ADAYG - Mars 2005

Les demandes urbaines de Nature dans la région grenobloise
Mathieu Esterni Olivier Turquin - Métropole Nature -

Les programmes agri-urbains franciliens
Hélène Deslandes - IAURIF - 2004

Les habitants périurbaine=s de la communauté d'agglomération de Lorient - usages et représentations d'un tiers espace -
Nadine Souchard, Salariance - AGATE - Septembre 2004

Appel à proposition
Syndicat Mixte du Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise

Convention pour la revitalisation de l'agriculture identitaire
Ministère de l'Agriculture, Communauté de la Riviera française - Conseil Général 06 - 27 mai 2004

2 - Liste des personnes enquêtées

2.1 - Pour l'étude générale

Institutions et acteurs nationaux

- Alain Dassonville - Ingénieur Général - CGGREF
- Jean Dominique Dupont - Chef de bureau - MAAPAR
- M. Gervaiseau - MAAPAR
- ? - Chargée de mission - Assemblée des Communautés de France (ADCF)

Institutions et acteurs régionauxRhône-Alpes

- Sandrine Gardet - Chef du service développement rural - Région Rhône-Alpes

Institutions et acteurs départementaux

Alpes Maritimes

- Sophie Béranger - Directrice départementale - DDAF 06
- Claude Gonella - Adjoint au DDA - DDAF 06

Bouches du Rhône

- Philippe Beauchain - Responsable service aménagement - DDAF 13
- Max Lefebvre - Directeur - SAFER 13
- André Villeneuve - Chargé de région - Chambre d'Agriculture 13

Gard

- Eric Adrien - Chargé de mission - Conseil Général 30

Isère

- Yves Tachker - Directeur départemental - DDAF 38
- Anne Buffet - Chef du service agricole - Conseil Général 38
- Jean Guy Bayon - Chef du service environnement - Conseil Général 38
- Jean Louis Goutel - Directeur - ADASEA≈
- Bruno Veillet - Directeur - AVENIR (antenne Conservatoire Régional)
- Fanny Hello -Service juridique - Chambre d'Agriculture 38
- Bernard Navet - Service juridique - FDSEA 38
- Nicolas Agresti - Directeur - SAFER 38
- Henri Moulin - Responsable secteur - ONF 38
- Olivier Turquin - Professeur associé - Institut de Géographie Alpine

Institutions et acteurs de région urbaine

Terres en Villes

- Bernard Poirier - Coprésident- Terres en Villes

Amiens

- Frédéric Blin - Communauté d'Agglomération

Aubagne

- Martine Thérond - Directrice du développement économique - Communauté d'Agglomération

Lorient

- Pascal Tocquer - Ingénieur - Communauté d'Agglomération

Rennes

- Bernard Poirier - Vice-Président - Rennes Métropole
- Pascal Verdier - Service environnement- Rennes Métropole

Y Grenoblois

- Philippe Auger - Directeur - Syndicat mixte du schéma directeur
- Philippe Couillans - Juriste - Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG)
- Muriel Pezet Kûhn - Chargé Environnement - AURG
- Instances ADAYG et instances diverses intercommunalités - Plusieurs réunions - Elus, responsables agricoles et forestiers, techniciens
- Instances de pilotage du programme européen Métropole Nature - Plusieurs réunions - Universitaires, communautés d'agglomération, AURG, ADAYG
- Communauté d'Acteurs Environnement Paysage du Schéma Directeur - Plusieurs réunions - Syndicat Mixte; AURG, ADAYG, organismes techniques, divers

2.2 - Pour les études de cas

Etude de cas - Confluence Garonne/Ariège - (Est Toulousain)

- Yvette Lesoin -Directrice environnement et qualité de vie - SICOVAL
- Thierry Bertrand - Chargé de région - Chambre d'Agriculture

Etude de cas Sospel - (Riviera française)

- Jean Mario Lorenzi - Maire, vice-président de la commission CARF - Sospel
- ? - Agriculteur - Sospel
- Deux réunions : 12 juillet et 8 septembre 2004 - Commission revitalisation de l'agriculture identitaire - Communauté d'agglomération
- Muriel Bousquet - Chargé de mission - Communauté d'agglomération
- Patrice Maglione - Chef du service développement - Chambre d'Agriculture
- Daniel Lunaurdon - Service foncier - Chambre d'Agriculture
- Priscilla Mach - Chargé de région - Chambre d'Agriculture

Etude de cas du secteur du Manival - (Y Grenoblois)

- Nicole Séchaux - Maire - Bernin
- André Vidal - Conseiller Municipal, ancien maire, Coprésident ADAYG - Bernin
- François Brottes - Président de l'intercommunalité, député de la circonscription - COSI
- Membres de la commission Manival - Plusieurs réunions - Bernin/Saint Nazaire Les Eymes
- Lilian Vargas - Adjoint au directeur - ADAYG
- Thierry Loëb - Chargé aménagement - ADAYG

Les expériences de référence des territoires de Terres en Villes

Agglomération	Lieu	Type du projet	Objectifs	Etat d'avancement
Agen	Département	Observatoire des conflits en zone agricole	Aide à la décision	En fonction
Angers	Basses Vallées angevines	Gestion de micro territoire remarquable : Natura 2000 et valorisation économique	Protection du milieu, gestion agricole adaptée et mise en place de la marque « L'éleveur et l'oiseau »	Opération permanente depuis l'OGAF environnement et le Plan de développement Durable
Amiens	Les hortillonnages d'Amiens	Gestion de micro territoire remarquable par relance de l'activité maraîchère.	Protection du milieu, gestion agricole adaptée et mise en place de la marque « les ch'tiots légumes »	Intervention foncière, installation agricole, marque mise en place
Aubagne	Agglomération	Reconquête des restanques sur plusieurs communes	Lutte contre l'incendie, paysage oléiculture	Réalisée
	Agglomération	Marque jardins du Pays d'Aubagne	Valorisation économique de l'agriculture au service de l'équilibre du territoire	En place
	Massif	Gestion de la forêt méditerranéenne	Lutte contre l'incendie en développant la gestion agricole	Projet en cours de définition
Lorient	Valorisation d'une vallée périurbaine : la vallée du Ter	Projet d'aménagement et de gestion concertée	Combiner l'organisation du territoire, la protection du paysage et de la qualité de l'eau et le développement de l'agriculture	Diagnostics presque tous terminés
Nantes	Le Pellerin	Mise en place d'une association foncière agricole sur une commune	Lutter contre les friches en relançant l'activité agricole	Aménagement foncier et confortation des exploitations réalisées
	La Chapelle sur Erdre	Organisation de la fréquentation récréative en zone agricole	Combiner randonnées et activité agricole	Mise en place de réseau de chemins de randonnée en cours

Agglomération	Lieu	Type du projet	Objectifs	Etat d'avancement
Perpignan	Commune de Perpignan	Gestion de micro territoire : Reconquête des friches viticoles	Lutte contre l'incendie, contre l'insécurité, paysage, identité, agriculture, fréquentation récréative	800 hectares reconquis, sentiers de randonnées, ouverture au public
	Agglomération	Charte paysagère	Mieux protéger et gérer les espaces agricoles, forestiers et naturels	Charte terminée. Extension au nouveau périmètre de la communauté d'agglomération à l'étude.
Rennes	La Chapelle Thouarault	Projet de micro territoire	Combiner gestion agricole fréquentation récréative et gestion patrimoniale	En cours
	Canton	Schéma d'aménagement bocager et paysager d'un territoire	Replanter des haies en adaptant la gestion agricole	En cours d'éxécution
		Acquisition d'espace agricole et aménagement de circuit de promenade	Combiner ouverture au public, qualité du paysage et mise en valeur agricole (agriculture biologique)	Réalisée avec installation agricole
Est Toulousain (SICOVAL)	Agglomération	Création d'un lotissement agricole	Diversifier l'agriculture grâce à l'installation	Opération terminée
	Agglomération	Programme rivières et CTE collectif	Combiner protection des la qualité de l'eau, de la biodiversité, du paysage et production céréalière	Programme défini mis en œuvre actuellement, CTE supprimé
	Agglomération	Réseau de promenade et de randonnées du SICOVAL	Combiner fréquentation récréative activité agricole et mise en valeur de l'espace rural	Politique opérationnelle permanente

Agglomération	Lieu	Type du projet	Objectifs	Etat d'avancement
Y Grenoblois	Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole	Gouvernance intercommunale	Maillage et valorisation des espaces agricoles, forestiers et naturels	En cours : 10 orientations arrêtées
	Communauté d'agglomération du Pays Voironnais	Gouvernance intercommunale	Maillage, valorisation et gestion concertée des espaces agricoles, forestiers et naturels	En cours : diagnostic terminé
	Crolles	Projet de micro – territoire : 1 commune	Un projet partagé pour la plaine alluviale	Projet arrêté Plusieurs actions réalisées Opération permanente
	De Comboire à Vouillants	Projet de micro – territoire : 4 communes	Un projet partagé pour les espaces agricoles, forestiers et naturels	Projet stabilisé en Avril 2005
	Veurey/Noyarey/Sassenage	Projet de micro – territoire : 3 communes	Un projet partagé pour la plaine alluviale	Projet stabilisé en Avril 2005
	Coeur du Voironnais	Projet de micro – territoire : 7 communes	Un projet partagé pour les coteaux	Projét défini. Premières actions en 2005
	Expérimentation en forêt de coteaux	Gestion multifonctionnelle	Retrouver une dimension économique pour favoriser une gestion durable	Travaux forestiers réalisés
	Expérimentation en forêt alluviale	Gestion multifonctionnelle	Retrouver une dimension économique pour favoriser une gestion durable	Travaux forestiers réalisés
	Schéma de circulation des utilitaires agricoles et forestiers	Sur les deux communautés d'agglomération	Faciliter l'activité agricole et forestière en agglomération	Diagnostic terminé ou en cours. Code de bonnes pratiques à élaborer

Questionnaire Terres en Villes
- PAEN -

Agglomération : . . . . . .

Nom prénom : . . . . . .

Fonction : . . . . . .

Adresse Email : . . . . . .

I - Le repérage des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains stratégiques dans votre agglomération :

I-1 - Dans votre agglomération, existent-ils des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains stratégiques ou tous ces espaces ont-ils une importance comparable ?

❍ Oui ❍ Non

Si vous répondez non, expliquer votre réponse :

.....

.....

I.2 - Si vous considérez qu'il existe des espaces plus stratégiques que d'autres, répondez aux questions suivantes :

I.2.1 - Les critères qui vous font classer ces espaces en espaces stratégiques :

.....

.....

I.2.2 - Les types d'espaces stratégiques dans votre agglomération :

.....

.....

I.2.3 - La fourchette de surface de ces espaces stratégiques :

.....

.....

I.3 - La connaissance des espaces stratégiques :

I.3.1 - Ont-ils été déjà repérés (SCOT, diagnostic local… autres) ? Comment et par qui ?

Si non, comment les repérer ?

.....

.....

II - L'intérêt des PAEN

II.1 - Pensez vous que les PAEN soient un bon outil pour protéger et mettre en valeur les espaces agricoles, forestiers et naturels de votre agglomération ?

❍ Oui ❍ Non

Pourquoi ?

.....

.....

II.2 - Vos remarques générales sur la procédure PAEN envisagé par le projet de Loi :

.....

.....

II.3 - Articulation entre PAEN et autres procédures existantes

II.3.1 - Comment voyez vous l'articulation PAEN et document de planification urbaine ?

.....

.....

II.3.2 - Comment voyez vous l'articulation PAEN et Zone Agricole Protégée (ZAP) ?

.....

.....

II.3.3. - Comment voyez vous l'articulation PAEN et Espaces Naturel Sensible ?

.....

.....

III - Votre département et la mise en oeuvres des PAEN

III.1 - Votre Conseil Général se préoccupe-t'il d'aménagement du territoire ?

❍ Oui ❍ Non

Si vous répondez non, expliquer votre réponse :

.....

.....

III.2 - Votre Conseil Général a-t'il mis en place la procédure d'Espaces Naturels Sensibles ? Si oui, décrivez brièvement ?

❍ Oui ❍ Non

Si vous répondez non, expliquer votre réponse :

.....

.....

III.3 - Selon vous, votre Conseil Général :

❍ Mettra en place les PAEN de son propre chef,
❍ Se contentera de répondre aux demandes des collectivités locales,
❍ Evitera de mettre en place cette procédure

Expliquez si nécessaire notamment ce qui pourrait l'amener à changer d'avis.

.....

.....

IIII.4 - Selon vous, votre Conseil Général :

❍ A les compétences techniques et les services nécessaires,
❍ N'a pas compétences techniques et les services nécessaires
❍ Evitera de mettre en place cette procédure

Comment voyez-vous la mise en place technique ?

.....

.....

Avec quel partenariat ?

.....

.....

Quel aide serait nécessaire ?

.....

.....

IV - Les communes, intercommunalités et la mise en oeuvre des PAEN

IV.1 - A votre avis, les communes ou intercommunalités de votre agglomération seront-elles intéressées par les PAEN ?

❍ Oui ❍ Non

A quelles conditions ?

.....

.....

IV.2 - Comment voyez vous l'articulation entre communes, intercommunalités et Conseil Général ?

.....

.....

IV.3 - A quel partenariat feront appel les communes et intercommunalités ?

.....

.....

IV.4 - Quel aide serait nécessaire ?

.....

.....

V - Les Chambres d'Agriculture et la Mise en Oeuvre des PAEN

V.1 - A votre avis, les chambres d'agriculture seront-elles intéressées par les PAEN ?

❍ Oui ❍ Non

A quelles conditions ?

.....

.....

V.2 - Comment voyez vous l'articulation entre Chambre d'agriculture, communes, intercommunalités et conseil général ?

.....

.....

V.3 - Quel aide leur serait nécessaire ?

.....

.....

VI - Les services de l'Etat et les PAEN

VI.1 - Quel rôle voyez vous pour les services de l'Etat en matière de PAEN ?

.....

.....

VII - Vos suggestions :

VII.1 - Comment sensibiliseriez-vous les acteurs aux PAEN ?

.....

.....

VII.2 - Comment voyez-vous la mise en place d'un périmètre PAEN ?

.....

.....

VII.3 - Comment voyez vous l'élaboration du programme d'actions des PAEN ?

.....

.....

VII.4 - Comment voyez-vous la mise en œuvre du PAEN ?

.....

.....

VII.5 - Comment voyez vous l'exercice du droit de préemption du département dans les PAEN ? la liaison avec SAFER et EPF

.....

.....

VII.6 - Comment voyez-vous le financement des PAEN ?

.....

.....

VIII - Toutes vos autres remarques

.....

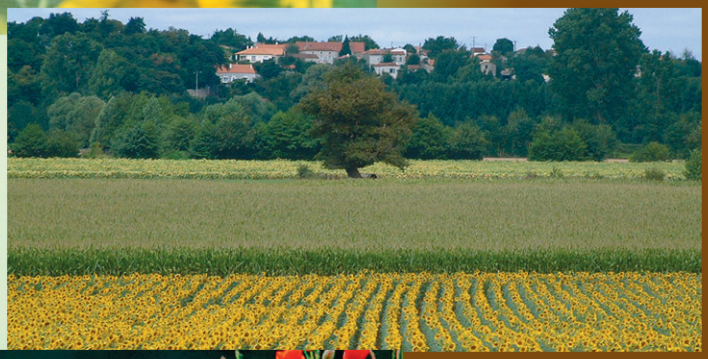
.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....