

Les PEAN en France : des envies et de premières concrétisations

Christine Margetic

► **To cite this version:**

Christine Margetic. Les PEAN en France : des envies et de premières concrétisations. Pour : enquêtes et témoignages, Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective (France) (GREP), 2014, 224 (4), pp.341-349. <10.3917/pour.224.0341>. <hal-01651568>

HAL Id: hal-01651568

<https://hal.univ-rennes2.fr/hal-01651568>

Submitted on 29 Nov 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES PEAN EN FRANCE : DES ENVIES ET DE PREMIÈRES CONCRÉTISATIONS

Christine Margetic

GREP | « Pour »

2014/4 N° 224 | pages 341 à 349

ISSN 0245-9442

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-pour-2014-4-page-341.htm>

Pour citer cet article :

Christine Margetic, « Les PEAN en France : des envies et de premières
concrétisations », *Pour* 2014/4 (N° 224), p. 341-349.

DOI 10.3917/pour.224.0341

Distribution électronique Cairn.info pour GREP.

© GREP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Christine MARGETIC

géographe à l'université de Nantes

Les PEAN en France : des envies et de premières concrétisations

Le vendredi 3 octobre 2014 a été organisé à Nantes par les laboratoires DCS (Droit et changement social) et ESO (Espaces et sociétés), en partenariat avec le Conseil général de Loire-Atlantique, une journée de travail portant sur « les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » (dénommés PEAN dans cet article). Instauré par la loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) de février 2005, et enrichi par la loi d'avenir agricole (LAA) de septembre 2014, ce nouvel outil d'intervention foncière vise à apporter des réponses aux enjeux agricoles, forestiers ou paysagers des espaces périurbains, dans une logique de développement durable. Comment l'outil a-t-il été mobilisé par les acteurs concernés ? Après avoir précisé le cadre législatif, seront abordés la méthodologie de délimitation des périmètres d'intervention dans les zones validées en septembre 2014, puis les programmes d'actions. Outre l'apport des présentations et du débat lors de la journée d'étude¹, cet article repose sur l'exploitation de documents mis en ligne.

¹ La rédaction a été facilitée grâce aux notes prises par Soizic JEAN-BAPTISTE du Conseil Général de Seine-et-Marne, que nous remercions chaleureusement.

Le PEAN, un outil hybride dont la diffusion débute dans les années 2010

PAEN, PEAN, PEANP, PPEANP², PENAP et même PANDA en Ardèche : ces acronymes désignent le même dispositif : le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. De manière générale, il correspond à une procédure d'urbanisme, en vue de donner aux collectivités un outil pour consolider la protection d'espaces déjà protégés par le PLU, mais aussi à un outil environnemental et un outil de gestion de l'espace agricole, qui met en place des moyens variés. Mais il présente une dimension *patchwork* dans le sens où les modalités sont inspirées de plusieurs autres outils (réserves naturelles, ZAP, ENS³ ...).

La genèse de la loi et le cadre législatif

Le législateur n'a pas attendu 2005 pour engager une lutte contre l'artificialisation des sols : dès les années 1980, la loi Defferre indique qu'il appartient à chaque collectivité publique de gérer les sols de façon économe. Ce principe inspire d'ailleurs de nombreuses règles, et il est décliné dans les POS puis les PLU. Pour autant, trop volatils, trop facilement révisibles, les documents d'urbanisme n'ont pas réussi à contenir l'étalement urbain et à enrayer la spéculation sur les espaces agricoles. Aussi, au-delà de la planification urbaine, le législateur a inscrit dès 1999 les zones agricoles protégées (ZAP) dans le code rural, dont le périmètre ne peut être modifié sans un arrêté motivé du préfet. Comme pour le PEAN, l'objectif est de rendre plus difficile les modifications de zonage une fois acté, mais la démarche va plus loin car on ajoute une finalité de « mise en valeur » – inédite – dans le « périurbain », ce dernier terme n'étant requis que pour cet outil dans le code de l'urbanisme. De même, il retient une vision plus large des espaces, en intégrant les espaces naturels. Ainsi, il propose une unité de vue entre espaces agricoles et naturels.

L'innovation vaut pour le mode de gouvernance. Jugé proche du terrain⁴, le département est promu « collectivité pivot » dans un cadre de compétences partagées, surtout en phase de construction du projet : accord des communes (pour définir le périmètre et le programme d'actions), avis de la chambre d'agriculture et de l'établissement public en charge du SCoT, enquête publique pour le périmètre. Ce mécanisme totalement décentralisé donne toutefois à l'État la charge de valider toute restriction du périmètre (décret interministériel), ce verrou contribuant à

² Cet acronyme est employé en Gironde (Bonneau, 2013)

³ ZAP : zone agricole protégée ; ENS : espace naturel sensible.

⁴ Les Départements ont été d'autant plus mis en avant qu'ils avaient déjà une compétence en matière de gestion des espaces (via les ENS), d'aménagement foncier rural, et de remise en état des terres en friche.

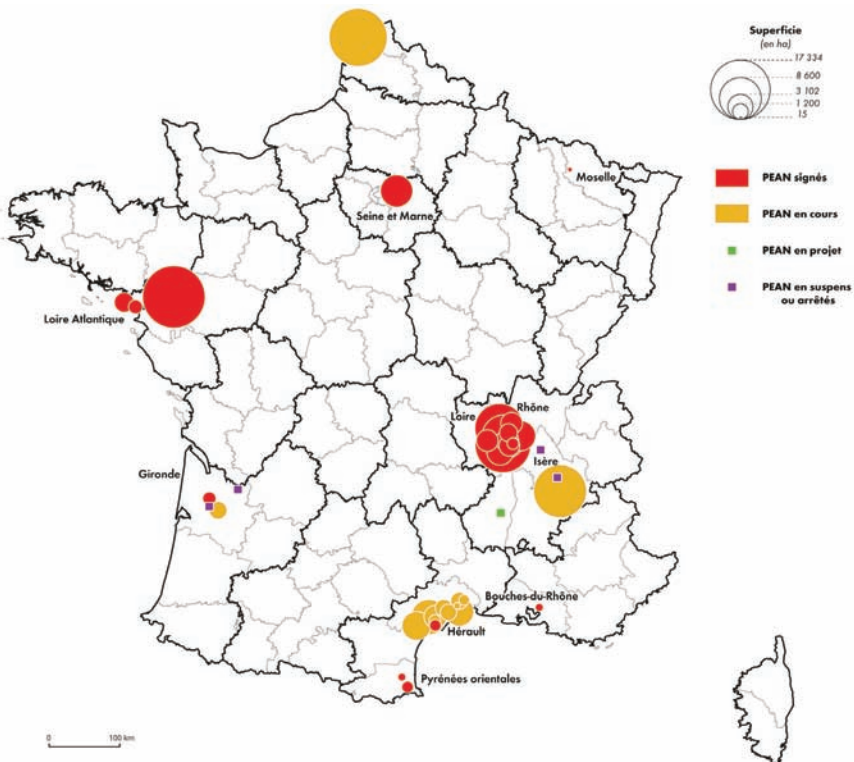
soutenir les élus locaux pour faire obstacle à la pression des propriétaires qui souhaiteraient qu'un terrain soit sorti du PEAN.

Autre nouveauté : la maîtrise du foncier par le biais de l'acquisition amiable, l'expropriation et surtout un droit de préemption spécifique dont le Conseil Général est titulaire, qui peut être exercé directement en zone potentielle Espace Naturel Sensible ou par la SAFER à la demande et au nom du Département.

77 884 ha sous PEAN en septembre 2014

La loi DTR promulguée en 2005, après une phase d'expérimentation (Terres en villes, FNSAFER, 2008), il faut attendre octobre 2010 pour voir signé le 1^{er} PEAN à Canohès près de Perpignan. Le processus s'accélère ensuite : 3 en 2011, 2 en 2012, 5 en 2013 mais 11 en 2014, soit au total 22 périmètres actés pour une surface de près de 78 000 ha. Et 13 sont en cours de validation pour une surface de plus de 49 000 ha, d'autres en phase de lancement en Ardèche... Si on compare aux 11,9 Mha de SAU dans les pôles urbains et leurs couronnes, le résultat peut paraître dérisoire (0,1 % !), mais il marque un réel changement d'état d'esprit.

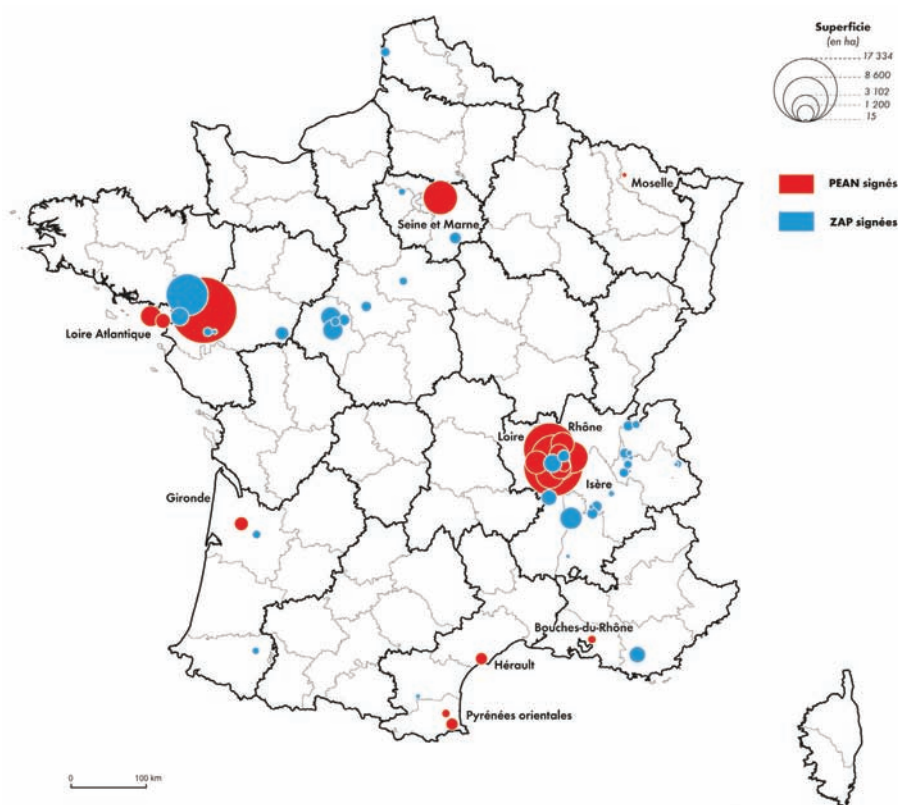
Carte 1 : Les PEAN signés ou en cours de validation en septembre 2014



Source : Ministère de l'Agriculture. Conception : C. Margetic. Réalisation : S ; Charrier.

L'appropriation de cette politique est le fait d'un nombre limité de départements (carte 1). Par ordre décroissant des surfaces protégées, on trouve le Rhône (près de 50 000 ha), la Loire-Atlantique (avec le PEAN des Trois vallées le plus étendu actuellement : 17 334 ha) et la Seine-et-Marne. Avec le relais du département, cette mobilisation est le fait d'agglomérations ou de territoires où des dynamiques de réflexion, voire de protection des espaces agricoles préexistent de longue date. Les PEAN en cours concernent de nouveaux départements dont l'Hérault (10 projets pour 20 290 ha) ou le Pas-de-Calais (12 455 ha sur le territoire des Trois pays). Cette géographie ne recoupe que partiellement celle des ZAP (carte 2), ces dernières étant plus nombreuses mais de taille plus réduite (total de 30 600 ha).

Carte 2 : PEAN / ZAP, deux démarches pour une géographie sensiblement différente



Une définition du périmètre assez floue

Le département peut contribuer à l'émergence de périmètres de protection sur tout ou partie d'espaces agricoles et naturels situés en milieu périurbain. En premier lieu, il s'agit de préciser ce « milieu périurbain ». Or la Loi DTR ne le définit pas : il appartient aux départements de préciser l'espace concerné ! Il est simplement indiqué que les analyses doivent porter sur les seuls territoires reconnus comme « sous tension » (en raison de l'urbanisation, de conflits d'usage, du prix du foncier ...) dotés d'un document d'urbanisme intercommunal opposable (SCoT). Parallèlement, les territoires doivent être porteurs d'une qualité intrinsèque avérée (valeur économique reconnue et/ou des terroirs menacés, valeur environnementale, paysagère, historique ou sociale)⁵. Certains secteurs A ou N d'une commune sont donc susceptibles d'être écartés car ils n'entrent pas dans cette catégorisation d'espace.

Concrètement, dans sa présentation à la journée d'étude, Serge Bonnefoy de l'association Terres en villes a subdivisé les PEAN en quatre types en croisant à la fois le moteur d'impulsion (de la déprise à l'interface) et la taille (du site au grand territoire) :

- Zone de déprise communale : les surfaces sont réduites, comme pour le PEAN des coteaux du Mont-Saint-Quentin (près de Metz, 97 ha) ou le PEAN des lieux dits Les Olivedes et Al Quinta à Canohès (près de Perpignan, 15 ha) ;
- Ensemble du territoire local de l'action publique agricole : les surfaces renvoient aux SAU existantes, (PEAN vallées de Marne-et-Gondoire sur 3 700 ha en 2012, puis ajout de 978 ha par intégration de deux communes dans l'intercommunalité en 2014⁶ ; 10 PEAN lyonnais entre 600 et 13 700 ha, avec un objectif affiché de protection... ;
- Zone d'interface intercommunalité/PNR : PEAN vallée du Gier Pilatoise avec le PNR du Pilat (3 102 ha), PEAN de Saint-Nazaire nord avec le PNR de Brière (878 ha). Pour ce dernier, l'élaboration du PLU en 2009 avait mobilisé les propriétaires, ce qui explique que la justification de l'inclusion des parcelles ait été particulièrement soignée : ce ne sont pas des dents creuses mais des supports de continuités écologiques.
- Zone d'interface entre deux intercommunalités : PEAN des Trois vallées (nord de Nantes, 17 334 ha).

⁵ À ce sujet, voir le guide méthodologique réalisé par A'Urba (2009).

⁶ Le PEAN Vallées de Marne-et-Gondoire est une politique de la communauté d'agglomération. À l'origine, c'est une résistance au modèle de l'établissement public de Marne-la-Vallée.

Cette typologie explicite pour partie les tailles retenues, en fonction d'enjeux variables (de la « simple » protection au projet), ce qui pose la question d'une éventuelle taille critique : de 15 ha à 17 000 ha, l'écart est extrême et induit des niveaux de mobilisation très différents.

Autre élément reflet de l'appropriation de la démarche par les acteurs : le choix du nom. Deux tendances se dégagent : la référence au milieu environnant (« vallée », « coteau », « plaine »), ou plus prosaïquement à la localité ou à l'intercommunalité.

Huit grands champs dans les programmes d'actions validés

Démarche complètement inédite, la mise en œuvre d'un PEAN suppose un engagement politique fort sur la durée, reflet d'enjeux territoriaux reconnus, dans le cadre d'une logique de négociation continue dans le temps. Le programme d'actions reflète une appropriation partagée des enjeux par des partenaires variés : communes, EPCI, Chambre d'agriculture, PNR, etc., mais aussi une ingénierie territoriale. Dans le cadre du PEAN des Jalles à Bordeaux, une animatrice a été recrutée en 2014 pour élaborer le programme d'actions puis entreprendre une redynamisation de l'agriculture locale, en favorisant le dialogue entre les acteurs (augmenter la cohésion, améliorer la communication sur les différents zonages (PEAN, Natura 2000, PPRI, protection des captages, etc.), et communiquer en direction des habitants.

À la lecture des dossiers validés, huit thématiques sont plus ou moins explorées :

- Documents d'urbanisme et projets d'aménagement
 - Améliorer la prise en compte du petit patrimoine dans l'élaboration des documents d'urbanisme (Marne-et-Gondoire).
- Respect des espaces ouverts
 - Mettre en place un dispositif d'information sur la verbalisation des infractions constatées sur les espaces ouverts auprès des techniciens et des élus ; installer des panneaux de prévention pour éviter les conflits d'usage au sein des espaces ouverts (Marne-et-Gondoire).
- Actions foncières
 - Réduire la proportion de terres agricoles exploitées à titre précaire ; accompagner les projets de regroupement du parcellaire (Marne-et-Gondoire).
 - Préserver le foncier bâti et non bâti et favoriser son accès (Jalles).
- Pratiques des acteurs économiques
 - Créer une nouvelle dynamique viticole et agricole (Canohès).
 - Maintenir et réintroduire une activité agricole respectueuse de l'environnement (Verdisses).

- Maintenir et développer une agriculture diversifiée et économiquement viable ; améliorer la prise en compte des circulations agricoles et sylvicoles dans l'aménagement du territoire ; accompagner les agriculteurs dans leurs démarches d'installation, de transmission et de diversification (Marne-et-Gondoire).
- Créer les conditions favorables au maintien d'une agriculture périurbaine viable et pérenne (Jalles).
- Gestion des milieux naturels
 - Maîtriser l'équilibre hydrologique du site (Canohès).
 - Restauration hydraulique des cours d'eau (Verdisses).
 - Préserver et mettre en valeur les paysages ; renforcer la gestion des espaces forestiers ; signature de la Charte de l'eau par les communes (Marne-et-Gondoire).
- Restauration et aménagement des milieux naturels
 - Relancer un système agropastoral (Canohès).
 - Protéger le patrimoine naturel des Verdisses.
 - Protéger et restaurer les continuités écologiques pour créer une trame verte et bleue fonctionnelle ; clarifier les obligations et responsabilités des différents acteurs de l'eau sur le territoire (Marne-et-Gondoire).
 - Développer les mesures agri-environnementales ; valoriser les boisements ; mettre en œuvre des actions en faveur des habitats et des espèces (site des sources) (Jalles).
- Pratiques et usages du grand public
 - Sensibiliser à la préservation du site de la Prade (Canohès)
 - Promouvoir des itinéraires de découverte de l'agriculture ; promouvoir la mise en place de jardins familiaux (Marne-et-Gondoire)
 - Pour la promotion sociale du site : sensibiliser les habitants à l'agriculture périurbaine ; inciter à la découverte du site : vallée maraîchère et site des sources (Jalles)
- Actions transversales
 - Préserver le patrimoine architectural remarquable : « tunnel et cheminées » ; créer du lien social : « faire vivre le territoire » (Canohès)
 - Équiper et rendre attractif le territoire : intégrer les activités non agricoles (campings...), créer des sentiers de randonnée et les entretenir... (Verdisses)
 - Participer à l'émergence d'une filière biomasse ; mettre en place un centre de ressources sur les espaces agricoles, naturels et forestiers (Marne-et-Gondoire)
 - Les différents éléments du programme d'actions peuvent être cartographiés (carte 3). Quelle que soit l'échelle du périmètre, on relève de vrais

PEAN de projet, tant pour les petites surfaces (orientations très précises, actions aux financements définis, etc.) que pour les plus importantes (forme de macroplan de gestion pour Marne et Gondoire).

Et maintenant ?

Plusieurs points positifs peuvent être avancés au regard des premières concrétisations. Tout d'abord, malgré son caractère récent et intrusif au regard du droit foncier (qui peut inquiéter ou effrayer certains élus...), la démarche est désormais connue. Une de ses fragilités vient de l'engagement politique dans la durée. Les dernières municipales ont ainsi entraîné dans la phase terminale le retrait de la commune de Treillières pour le PEAN des Trois Vallées, ce qui affaiblit l'homogénéité d'ensemble (PEAN coupé en deux !). Autre avatar, reflet d'une conflictualité entre l'agglomération et le Conseil Général de l'Isère peu enclin à s'emparer de la compétence, malgré les sollicitations de l'intercommunalité et aussi à cause de fortes oppositions de la part des agriculteurs de base : la suspension du PEAN de la plaine de l'Isère (3 000 ha). Dans ce dernier cas de figure, les agriculteurs ont craint la vision de l'agriculture portée par des élus urbains d'une part, et les impacts de la procédure d'expropriation qui « a mis le feu dans les campagnes » selon Lilian Vargas, chargé de mission du Pays Voironnais.

Cette politique contribue à une reconnaissance de la profession agricole et de son rôle économique, environnemental et social par les élus. On peut d'ailleurs souligner la neutralité du PEAN par rapport au type d'agriculture. Avec des attentes fortes en matière de négociation (comment passer de la coconstruction collective à la gestion ?) ou d'approches innovantes ou exploratoires, notamment dans le cadre du programme d'actions.

Pour autant, le législateur a estimé que les PEAN n'ont pas été suffisamment mobilisés par les Départements. Sur la proposition de l'association Terres en villes, la LAA élargit aux EPCI chargés des SCoT la délimitation des périmètres (article L. 122-4), tout en précisant parallèlement que le programme d'actions doit aussi être mis à disposition du public, donc soumis à enquête publique. ■

Bibliographie

A'Urba (2009). *Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Méthodologie de délimitation des espaces à protéger et à mettre en valeur*, Bordeaux, rapport

d'étude, tome I : *Élaboration de la méthode*, 90 p. ; Tome 2 : *Méthode déclinée sur le territoire de la CUB*, 234 p.

Bonneau E. (2013). « Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP) en Gironde : le projet comme condition d'une agriculture de proximité », *Scienze del territorio*, 1, p. 331-338.

Terres en villes, FNSAFER (2008). *Les périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains. Etat 0*, 4 p. [En ligne] www.terresenvilles.org/upload/pubdoc/4pages_Etat0-1b.pdf.