



**HAL**  
open science

# La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de l'Union européenne

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de l'Union européenne. *Revue de droit rural*, 2011, n° 395 (étude 9). halshs-02455728

**HAL Id: halshs-02455728**

**<https://shs.hal.science/halshs-02455728>**

Submitted on 26 Jan 2020

**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.

# La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de l'Union européenne<sup>1</sup>

Gabrielle ROCHDI

Maître de conférences en droit public à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, Centre de recherche sur les territoires et l'environnement - EA 4237, université de Poitiers - Fédération Territoires

## Résumé

**L'Union européenne ne compte pas de politique d'aménagement du territoire. Depuis 1988, elle dispose d'une politique de cohésion économique et sociale dont l'objectif est de prévoir des mécanismes de solidarité en faveur de régions défavorisées.**

**Le second pilier de la PAC vise quant à lui à favoriser le développement des zones rurales de l'Union.**

**Il en ressort une approche très segmentée du territoire européen, se partageant entre l'espace rural couvert par la PAC et le reste du territoire européen, soumis à la politique de cohésion.**

**Le traité de Lisbonne fait profondément évoluer la situation. Il reconnaît la compétence de l'Union en matière de « cohésion territoriale ». Cette dernière hérite d'un pouvoir nouveau en matière d'aménagement de l'espace, même si, en la matière, elle devra agir en compétence partagée avec les États. Désormais l'Union a donc vocation à s'intéresser à tous les territoires européens, dont les territoires périurbains.**

**Dès lors, la question de la protection des terres agricoles en zone périurbaine pourra le cas échéant relever de la décision de l'Union. Sous la poussée d'acteurs locaux, des réflexions sur le sujet ont d'ores et déjà interpellé les instances politiques de l'Union européenne.**

**En attendant de voir apparaître des réalisations concrètes au titre de la cohésion territoriale, pour l'heure, c'est dans le cadre de la PAC que l'on peut trouver des instruments visant la protection des terres agricoles se situant en zones périurbaines, que ce soit au titre des mesures du premier ou au titre de celles du second pilier.**

## Mots clés :

Droit communautaire – Cohésion territoriale – Terres agricoles en zone périurbaine

1. Les préoccupations territoriales sont apparues tardivement dans l'édifice communautaire, d'abord sous la forme d'une politique régionale avec la création du FEDER en 1975. L'objectif était d'accorder un soutien aux régions européennes en difficulté. En l'occurrence, le Royaume-Uni, déficitaire au regard des retours agricoles, faisait valoir la situation de ses friches industrielles pour obtenir une contrepartie financière en provenance du budget européen. Pour la première fois, la problématique naissante de l'équité des interventions communautaires conduira à opposer la PAC et la politique régionale.

2. La concurrence de ces deux politiques s'accroît après 1986, date à laquelle l'Acte unique européen vient consacrer la politique de cohésion économique et sociale en tant que compétence à part entière de la CEE<sup>2</sup>. Présentée comme un instrument de solidarité financière, cette politique cherche alors à réduire les écarts de développement entre les régions de la Communauté. Elle s'impose progressivement comme un puissant moteur de l'intégration économique rivalisant d'autant avec la PAC.

---

<sup>1</sup> Article ayant donné lieu à communication lors du colloque sur « La protection des terres agricoles en milieu péri-urbain (lois des 12 et 27 juillet 2010) » Centre d'études et de recherche sur les territoires et l'environnement (CERETE), 9 mars 2011, faculté de droit et des sciences sociales de l'université de Poitiers.

<sup>2</sup> L'Acte unique procède à l'insertion dans le Traité de Rome d'un nouveau chapitre intitulé " *Cohésion économique et sociale* " (art. 130A à 130 E) dans le but " *de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté* ".

3. La question du développement des zones rurales sera un autre point d'achoppement entre la PAC et la politique de cohésion économique et sociale.

Historiquement, par la directive « montagne et zones défavorisées » de 1975, la PAC s'intéresse la première au problème de déprise agricole, perçu comme un facteur de désertification des campagnes. À partir de 1988 avec le développement des fonds structurels, c'est dans le cadre de la politique de cohésion que l'aménagement des zones rurales est pris en compte.

Depuis 1999, le second pilier de la PAC appréhende l'ensemble des questions en marge des marchés agricoles qui visent à favoriser le cadre d'exercice de l'activité agricole, son environnement économique, spatial, humain ou encore naturel. À cette date, le développement des zones rurales est désormais pleinement intégré dans la PAC.

4. Il ressort de cette évolution que l'Union européenne distingue aujourd'hui clairement le développement des territoires ruraux de celui des territoires urbains, l'un et l'autre étant appelés à relever de supports d'intervention différents.

5. Se pose dès lors le problème de situer les territoires périurbains dans ce schéma, le cas échéant de régler le cas des terres agricoles qui y seraient localisées.

6. Les zones périurbaines se définissent comme des zones immédiatement adjacentes aux zones urbaines, soumises au processus d'urbanisation et qui, progressivement, doivent assumer bon nombre des caractéristiques des zones urbaines. Espace d'interface entre les zones urbaines et les zones rurales, elles apparaissent comme des zones de transition ou zones d'interaction où les activités urbaines et rurales sont juxtaposées. L'une de leurs problématiques est celle de l'expansion inexorable de l'urbanisme conduisant au grignotage par les villes des territoires ruraux.

À l'échelle de l'Union européenne, l'appréhension de l'espace étant différente selon chaque État, la notion même de périurbain peut varier, ne serait-ce que dans son appellation. En Allemagne par exemple, on évoque le « sururbain », au Royaume-Uni les « *rings* ».

Cet espace n'est toutefois pas négligeable. Il représente en effet 19 % de la surface de l'UE et jusqu'à 60 % de la population. C'est surtout en France, au Royaume-Uni, en Belgique, en Allemagne ou encore aux Pays-Bas que le phénomène est le plus marqué.

Parmi les problématiques rencontrées par ces régions, celle de l'aménagement de l'espace est primordiale car elle conditionne une gestion harmonieuse et durable de leurs territoires respectifs.

Soumis à une très forte pression urbaine, les espaces agricoles forestiers et naturels des régions périurbaines reculent en effet de façon régulière. Concernant l'utilisation des terres, l'activité de production agricole est directement placée en concurrence avec d'autres secteurs économiques, ainsi qu'avec d'autres utilisations d'intérêt social (industries, services, logement, loisirs, mines, décharges). En Europe, c'est d'ailleurs précisément dans ces zones que le pourcentage le plus élevé de terres converties en surfaces artificielles est enregistré.

7. Les exploitations agricoles et sylvicoles s'y trouvent confrontées à la hausse du prix du foncier, au morcellement de leur outil de travail générateur de coûts supplémentaires, au développement des conflits d'usage, ou encore à l'isolement professionnel, tout un ensemble de contraintes spécifiques qui conduit bien souvent à la mutation de l'affectation des terres.

La situation est d'autant plus paradoxale que, dans le même temps, émergent des demandes urbaines et sociétales nouvelles : demandes de santé publique et de produits de qualité, demandes de « nature en ville », demandes récréatives ou demandes d'identité territoriale et culturelle. Ces demandes constituent des atouts intéressants pour les activités économiques mettant en valeur les espaces ouverts, la qualité des équilibres territoriaux ou encore l'intégrité des paysages, ce à quoi l'activité agricole peut parfaitement se prêter.

8. S'agissant dès lors de savoir comment le droit européen appréhende la question de la protection des terres agricoles des zones périurbaines, le processus est loin d'être achevé. L'absence de compétence établie pour l'Union européenne en matière d'aménagement de l'espace n'a pas favorisé la mise en place d'instruments opérationnels. La reconnaissance de l'objectif de cohésion territoriale dans le traité de Lisbonne pourrait en revanche donner un nouvel élan à la réflexion. En mettant sur un pied d'égalité toutes les régions d'Europe, elle pourrait en outre couper court aux débats qui s'annoncent difficiles sur la politique de cohésion économique et sociale pour 2014-2020.

Au-delà de la traditionnelle cohésion économique et sociale, la cohésion territoriale suppose en effet désormais de considérer chaque territoire suivant sa propre identité. Il n'est donc plus question de mobiliser les instruments d'intervention de l'Union en faveur des seules régions identifiées par leur retard de développement. Partant de cette conception universaliste, à l'avenir, les zones périurbaines pourraient légitimement devenir éligibles à la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union.

9. Pour l'heure, et même si elles ne sont pas spécifiquement dédiées, c'est dans le cadre de la PAC que l'on peut trouver quelques mesures de protection des terres agricoles contre l'étalement urbain

dans les zones périurbaines. Par les soutiens qu'elle accorde dans chacun de ses piliers, la PAC est en effet censée favoriser, voire encourager le maintien de l'activité agricole. De même, sous un angle plus écologique que proprement spatial, la PAC comporte tout un dispositif d'aides à la gestion des ressources naturelles, dont les sols, permettant de préserver les terres consacrées à l'exploitation agricole.

Toute la difficulté tient cependant à la portée de ces dispositions ainsi qu'à leur pérennité.

À l'heure de la spéculation sur les produits alimentaires et de la course à la terre à l'échelle de la planète, le débat en cours sur la PAC-2013 pourrait constituer de ce point de vue une bonne occasion pour l'Union européenne de prendre conscience de l'urgence de légiférer pour conserver son potentiel foncier agricole. De même, et alors qu'elle est présentée comme un défi pour la PAC 2020<sup>3</sup>, la sécurité alimentaire du continent peut constituer un argument favorable à la protection des terres agricoles dès lors qu'on admet que la contribution des régions périurbaines à la production agricole européenne est essentielle.

10. L'intérêt porté à l'outil de la production agricole en Europe dépendra donc étroitement de la place qui sera consacrée au secteur primaire dans l'ordre des priorités politiques de l'Union. D'ores et déjà, et sans vouloir anticiper sur l'issue des débats actuels, on relève que la stratégie Europe 2020 destinée à définir la feuille de route de l'Union pour les années qui viennent ne fait pas mention du secteur agricole<sup>4</sup>...

11. Dès lors, à défaut pour l'Union de renouveler son attachement pour l'agriculture européenne, en vertu des perspectives offertes par le traité de Lisbonne, les règles visant la protection des terres agricoles, en raison de leur dimension spatiale, pourraient donc à terme se rattacher à la politique de cohésion territoriale. Ce serait alors une atteinte supplémentaire portée à la PAC, soulignant une nouvelle fois la force de concurrence qui oppose les deux principaux champs d'intervention de l'Union.

12 Il convient donc d'apprécier par quels outils la PAC participe aujourd'hui à la préservation des terres agricoles en milieu périurbain (I) avant de se consacrer aux perspectives ouvertes sur le sujet par la politique de cohésion économique, sociale et territoriale depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (II).

## **Première partie : LA CONTRIBUTION DE LA PAC A LA PROTECTION DES TERRES AGRICOLES**

13. Par le passé, la préservation des terres agricoles n'a pas véritablement constitué une priorité pour les inspirateurs de la PAC laquelle, par manque de clairvoyance politique, a plutôt contribué à impacter négativement ces dernières.

14. Par tradition, la PAC s'est surtout intéressée à la production et non au process. Ainsi, le support de production a été négligé. L'argument avancé au moment d'élaborer la politique des structures agricoles était tiré d'une disposition du traité de Rome suivant laquelle « *les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres* »<sup>5</sup>.

Au regard du droit européen, le propriétaire foncier est donc libre de l'utilisation qu'il souhaite donner à sa parcelle. Le cas échéant, seuls les États membres peuvent venir le contraindre au nom de l'intérêt général par des instruments d'aménagement du territoire (droit de préemption, remembrement, constitution de réserve de terres...).

Plus encore, suivant la volonté des administrations nationales, si la PAC a fait preuve d'incapacité, sinon d'indifférence à préserver l'affectation agricole des sols, des études ont révélé les atteintes dont elle se trouve à l'origine<sup>6</sup>. Il est reconnu en effet que les mécanismes économiques de cette politique ont joué comme de puissants facteurs de concentration de l'activité sur des zones prospères, où les terres ont gravement souffert d'une intensification des pratiques, alors qu'ailleurs d'autres terres agricoles ont connu la déprise et les phénomènes d'érosion qui l'accompagnent.

15. Pour autant, au fil de ses évolutions, la PAC a connu divers infléchissements de nature à lui imposer une dimension multifonctionnelle nouvelle. En 1999, le deuxième pilier est venu quant à lui définitivement consacrer la déclinaison territoriale et écologique de cette politique. *A fortiori*, la montée

---

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir* : COM (2010) 672 final, 18 nov. 2010.

<sup>4</sup> Communication de la Commission, *Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM (2010) 2020, 3 mars 2010, adoptée par le Conseil européen le 17 juin 2010.

<sup>5</sup> TFUE, art. 345. – TCE, ex- 295 TCE.

<sup>6</sup> *L'impact territorial de la PAC et de la politique de développement rural*, ORATE, 2007.

de ces préoccupations en faveur du milieu agricole se prête à l'exigence de protection des terres là où elles sont menacées aujourd'hui.

16. De façon générale, la protection des terres agricoles en zones périurbaine repose sur l'allocation de soutiens, lesquels favorisent le maintien de l'activité agricole et par là même du foncier, sur les zones où cette ressource est convoitée (A).

De façon plus spécifique, cette protection repose aussi sur des mesures de gestion des ressources naturelles (B).

Pour autant, chacun de ces dispositifs interroge doublement quant à leur efficacité et leur pérennité, d'une part car ils ne sont pas réellement adaptés à la protection des terres en zone périurbaine, et d'autre part car ils ne sont pas garantis à l'échéance de la période 2007-2013.

#### A- La protection des terres en zone périurbaine par des mesures d'allocation de ressources

17. La PAC contribue à préserver les terres agricoles par les soutiens qu'elle apporte au secteur agricole. Accordés au titre du premier et du second pilier, ces soutiens participent au maintien de l'activité contre l'artificialisation des terres disponibles.

#### 1- Les aides au revenu relevant du premier pilier

18. Suivant l'analyse rendue par la Commission en 2008, « *en permettant le maintien d'activités et de revenus dans les régions rurales et en encourageant une gestion saine des terres, le premier pilier de la Politique agricole commune et l'aide qu'il apporte aux agriculteurs a aussi des effets importants sur les territoires* »<sup>7</sup>.

Les soutiens prévus dans le cadre du premier pilier de la PAC, en particulier les soutiens directs au revenu, encouragent le maintien de l'activité agricole sur les territoires européens, y compris les territoires périurbains où ils préservent l'affectation agricole des terres.

S'agissant des paiements uniques découplés, dans la mesure où ces derniers sont attribués sur la base de droits historiques correspondant au montant des aides perçues par chaque exploitation avant 2005 pour les aides accordées jusqu'en 2008, et celles perçues de 2005 à 2008 pour les aides accordées depuis 2008, ceux-ci sont historiquement liés à la production agricole et donc à la capacité de production de l'exploitation, laquelle dépend fortement de la surface détenue en foncier agricole. En outre, les paiements historiques doivent être activés en fonction des surfaces détenues par l'exploitant au moment de sa demande de paiement.

Il en ressort un lien très fort entre le niveau de l'aide et la surface agricole. Dès lors, si la surface de l'exploitation diminue, le niveau de l'aide au revenu régresse mécaniquement. À l'inverse, si le niveau de l'aide au revenu diminue, la surface de l'exploitation peut en être affectée.

En effet, si les soutiens au revenu ne sont pas suffisants, l'exploitant d'une zone périurbaine peut être tenté de constituer ses surfaces en réserve foncière qu'il pourra valoriser au moment opportun en projet immobilier.

19. Le niveau de soutien du revenu agricole représente donc un élément déterminant de la préservation des terres, là où la pression urbaine est la plus forte, c'est-à-dire en zone périurbaine.

20. Pour autant, la pérennité des soutiens actuellement en vigueur n'est pas garantie.

Le mécanisme de modulation mis en place en 2003 et révisé par le Bilan de santé de la PAC a prévu quant à lui une réduction automatique et progressive de leur montant d'ici 2013<sup>8</sup>.

Surtout, en vertu de l'accord Chirac/Schröder, le maintien des aides directes est garanti sur toute la période de programmation, c'est-à-dire jusqu'à l'échéance de 2013. Au-delà, il appartient aux États de trancher ce point sensible dans le cadre des discussions sur la PAC 2014/2020.

21. Il apparaît enfin que la définition de l'activité agricole qui a été donnée en 2003 afin de définir le champ d'éligibilité du régime de paiement découplé interpelle. Reprise à l'article 2 c) du règlement n° 73/2009/CE, elle indique en effet que l'agriculteur est celui qui assure « *la production, l'élevage ou la*

---

<sup>7</sup> *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen, Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout, 6 oct. 2008, COM(2008) 616 final.*

<sup>8</sup> *Règl. (CE) n° 1782/2003, 29 sept. 2003, art. 10 § 1 : JOUE L270, 21 oct. 2003, repris et complété par Règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, art. 7 § 1 : JOUE L30, 31 janv. 2009.*

*culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite ou l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales »<sup>9</sup>.*

Cette définition autorise donc l'agriculteur qui prétend au soutien découplé à ne pas exploiter sa terre. Certes, la destination agricole de la parcelle reste préservée, mais le maintien de cette affectation peut fort bien se concevoir de façon transitoire, le temps de laisser par exemple un bail arriver à échéance et permettre ensuite au propriétaire de reprendre son bien pour le remettre au marché immobilier, ou encore le temps de laisser les prix du marché grimper.

Il résulte bien de ce dispositif qu'il n'encourage guère le maintien de l'usage agricole des terres. Dans tous les cas, il n'en n'interdit pas le changement, voire le favorise, puisqu'il n'empêche pas la perception des aides au revenu.

22. Ce cas particulier, strictement lié à l'application du régime de droit à paiement unique, est finalement révélateur du fait que la PAC ne se préoccupe pas en propre de la question de la protection des terres.

Il est vrai que le premier pilier est sur ce point conforme à la tradition qui le réserve aux seuls marchés agricoles.

Par sa dimension plus composite, le second pilier pourrait se révéler quant à lui plus apte à la protection des terres agricoles dans les zones périurbaines.

## **2- Les aides à l'activité agricole dans le cadre du second pilier**

23. Apparu en 1999, le second pilier de la PAC confère à cette dernière une dimension territoriale prégnante. Il contribue notamment à la politique de cohésion économique et sociale, dont la dimension transversale requiert le concours de l'ensemble des politiques de l'Union.

24. Le second pilier propose une grande diversité de soutiens qui sont favorables au maintien de l'activité agricole dans les zones où elle est menacée.

25. Parmi les grandes orientations définies pour la période 2007-2013, on relève en premier lieu celle qui vise la préservation d'un espace rural agricole et forestier varié, de qualité et respectueux d'un équilibre entre activités humaines. En second lieu, on relève celle qui se rapporte à la préservation des ressources naturelles et, enfin, celle qui aspire au maintien et au développement de l'attractivité économique des territoires ruraux pour les positionner comme des pôles de développement, en s'appuyant sur la diversité des ressources, des activités et des acteurs. Ce sont là autant d'intentions qui font référence au maintien du tissu agricole dans l'espace européen.

26. Chacun de ces grands thèmes ont été déclinés en quatre axes qui, de façon beaucoup plus concrète, déterminent les critères d'éligibilité des soutiens accordés au titre du second pilier.

27. L'axe 1 est relatif à « *l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers* ». Il tend à promouvoir des unités de production agricole modernes permettant aux agriculteurs de s'adapter au contexte de leur activité. Il en va par exemple de l'évolution du contexte spatial conduisant à confronter le territoire rural et le territoire urbain.

Des soutiens sont notamment accordés en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs ou de la modernisation des bâtiments d'exploitation. Ce sont là des mesures qui encouragent l'implantation et le maintien de l'activité agricole en proposant des conditions économiques satisfaisantes pour l'exercice de l'activité.

L'aide à l'installation favorise quant à elle l'implantation d'exploitants dynamiques dans les zones où la compétition économique devient pesante par rapport aux autres activités ; c'est le cas dans les zones périurbaines, qui comprennent un dispositif d'aide à l'acquisition du foncier agricole.

La modernisation des bâtiments d'exploitation permet également d'améliorer l'outil de production afin de conforter la compétitivité agricole.

Bien qu'elles n'aient pas pour objectif premier de préserver les terres agricoles, ces deux mesures participent néanmoins à leur maintien, en ce qu'elles favorisent l'exercice d'une activité compétitive à même de résister à la pression qui lui est imposée en zone périurbaine.

---

<sup>9</sup> Règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant Règl. (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant Règl. (CE) n° 1782/2003 : JOUE L 30, 31 janv. 2009, p. 16.

28. L'axe 2 est relatif à « *la gestion de l'espace et à l'amélioration de l'environnement* ». Il est destiné d'une part à la préservation de l'environnement, à savoir la biodiversité, la qualité de l'eau, la qualité du sol et la qualité de l'air. Il vise d'autre part une occupation équilibrée de l'espace, en assurant la poursuite de l'activité agricole dans les zones difficiles menacées de déprise.

Outre la protection du milieu naturel, cet axe confère donc aux soutiens qu'il propose une vocation à la fois territoriale et socio-économique leur permettant de garantir le maintien des terres dans leur affectation agricole. C'est par exemple le cas des aides accordées au titre du réseau Natura 2000<sup>10</sup>.

29. L'axe 3 est relatif à « *l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et l'encouragement à la diversification de l'économie rurale* ». Il tend à maintenir et à développer l'attractivité des zones rurales.

Les mesures portent principalement sur le développement économique et les services à la population, mais également sur la gestion et la valorisation du patrimoine naturel et sur l'organisation des acteurs autour des projets de territoire.

Parmi elles figurent la promotion d'activités touristiques, l'identification de la qualité des produits agricoles ou encore la conservation et la mise en valeur du patrimoine rural.

Il s'agit dans le premier cas de favoriser l'offre de prestations par le développement de l'hébergement de petite capacité, tels que les gîtes ou les chambres d'hôte en milieu rural. En raison de la proximité urbaine, ce type d'activité représente un réel potentiel pour l'agriculture périurbaine.

Sur le plan socio-économique, la promotion d'activités touristiques permet en outre d'augmenter le pouvoir d'achat de la population rurale, tout particulièrement celle des exploitants agricoles. Elle favorise la diversité et la création d'emploi en zone rurale, propice à encourager le maintien de l'activité agricole.

30. - Prévues dans la réforme de 2003, l'aide à la protection de la qualité des produits agricoles permet quant à elle de valoriser l'identité culturelle et gastronomique d'une région, et partant, de promouvoir le développement économique, social ou culturel au niveau local.

31. Autre mesure proposée dans le cadre de l'axe 3 : la conservation et la mise en valeur du patrimoine rural.

Cette mesure concerne quant à elle l'animation des territoires ruraux dans le but de mieux prendre en compte le patrimoine naturel et culturel. Elle permet notamment de répondre aux préoccupations des habitants des zones périurbaines, ce qui les encourage à revendiquer le maintien de l'activité agricole dans leur environnement. Les manifestations d'intérêt en faveur du maintien des terres agricoles là où elles sont menacées, sont d'ailleurs aujourd'hui non pas le fait de groupements agricoles, mais bien celui d'acteurs locaux de zones périurbaines, particulièrement vigilants à la préservation de leur cadre de vie<sup>11</sup>.

32. - Tout comme l'axe 3, l'axe 4 comporte lui aussi des attributs territoriaux marqués. Cet axe porte sur la méthode LEADER<sup>12</sup>.

Depuis 2007, LEADER est devenu un axe à part entière afin de promouvoir une plus grande territorialisation du développement rural. Il permet à un ensemble d'acteurs publics et privés représentatifs d'un territoire, regroupés au sein d'un groupe d'action locale (GAL), de définir une stratégie locale de développement d'un territoire. La dimension identitaire y occupe une place particulière.

Cette approche a pour effet de permettre une meilleure mobilisation des ressources sur un territoire en vue d'une plus grande efficacité des politiques rurales et de la gouvernance locale. Elle est appelée à jouer tout particulièrement dans les zones périurbaines pour y assurer la défense des intérêts de l'activité agricole<sup>13</sup>.

Définie en tant qu'axe méthodologique, son architecture a vocation à s'imposer aux axes précédents. Ainsi, bien que l'aménagement de l'espace ne constitue pas l'objectif premier de l'approche LEADER, cette priorité doit être prise en compte de façon transversale dans les programmes locaux. L'impact sur la préservation de l'activité agricole en zones périurbaine est rendu possible. Il pourra reposer sur l'animation d'un projet précis par une structure locale constituée en GAL.

---

<sup>10</sup> Dir. (CEE) n° 79/409, 2 avr. 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages : JOCE n° L 103, 25 avr. 1979. - Dir. (CEE) n° 92/43, 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages : JOCE n° L 59, 8 mars 1996.

<sup>11</sup> Par exemple : Association européenne des institutions d'aménagement rural, Réseau PURPLE (Peri-Urban Regions Platform Europe, Plateforme européenne des Régions Périurbaines), FEDENATUR, Fédération européenne des espaces naturels et ruraux métropolitains et périurbains, Réseau Terres en villes....

<sup>12</sup> Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale.

<sup>13</sup> V. le bilan des Premières rencontres européennes des LEADER périurbains, Coulaines, 3-4 déc. 2009 : [www.reseaurural.fr/files/u1/\\_des\\_RELP\\_Reseau\\_Rural\\_National\\_avec\\_annexes.pdf](http://www.reseaurural.fr/files/u1/_des_RELP_Reseau_Rural_National_avec_annexes.pdf)

33. - En dépit des spécificités qu'il comporte, grâce aux mesures de soutiens qu'il prévoit, le deuxième pilier de la PAC contribue donc à la protection des terres agricoles contre la pression foncière dans les zones périurbaines.

34. - Au demeurant, une analyse plus fine des dispositifs proposés révèle que les axes stratégiques sont encore insuffisamment adaptés aux spécificités périurbaines.

35. - Les propositions de l'axe 1 gagneraient quant à elles à prendre en compte la diversité régionale et les spécificités périurbaines, en particulier en matière d'installation agricole.

Surtout, l'axe 2, en ce qu'il aspire à la répartition harmonieuse de l'activité agricole sur le territoire, s'entend de façon beaucoup trop restrictive puisqu'il ne vise que les seules zones défavorisées essentiellement constituées par le pâturage des surfaces en herbe. En ce sens, il ne sert pas spécifiquement la cause des terres agricoles en zone périurbaine.

Il manque donc à cet axe une mention explicite des enjeux de l'agriculture périurbaine, *a fortiori* celui de la protection des terres agricoles contre l'artificialisation.

Suivant les revendications exprimées par certains acteurs locaux<sup>14</sup>, cet axe pourrait financer des actions en faveur de l'ingénierie foncière (diagnostic agricole et forestier, appui méthodologique spécifique à la planification agricole et naturelle, veille foncière), des actions en faveur de l'intervention foncière en espace agricole, forestier et naturel, ou encore des actions d'aide à la mise en place de la gestion concertée de ces espaces, notamment dans le cadre de procédures d'urbanisme.

Quant à l'axe 3, si celui-ci semble bien convenir aux politiques agricoles périurbaines puisqu'il développe la dimension territoriale du second pilier de la PAC, il ne se consacre pas spécifiquement à la problématique foncière.

De même, l'axe 4 LEADER ne mentionne pas davantage cette problématique. Le cas échéant, sa prise en compte se veut particulière en fonction des projets portés par chaque GAL.

36. - Surtout, et de façon générale, concernant le champ *rationae loci* des soutiens accordés dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, on peut déplorer que ceux-ci soient destinés au seul territoire des zones rurales, ce qui par définition ne les rend pas nécessairement éligibles sur le territoire des couronnes périurbaines et sur les espaces ouverts des pôles urbains *stricto sensu*.

La déclinaison territoriale des aides du second pilier de la PAC appelle donc des précisions quant à son champ d'application pour pouvoir, le cas échéant, favoriser la protection des terres agricoles là où elles sont convoitées.

37. - Dans la mesure où le dispositif de soutien de l'activité agricole relevant de chacun des piliers de la PAC n'apporte pas de réponse clairement adaptée à la question de la protection des terres agricoles dans les zones périurbaines, les mécanismes visant la préservation des ressources naturelles méritent quant à eux une attention particulière. Dans un premier cas, ils prennent la forme de prescriptions de conditionnalité. Dans un second cas, ils prennent la forme d'outils incitatifs variés qui se rattachent au second pilier de la PAC.

## **B- La protection des terres en zone périurbaine par des mesures de gestion des ressources naturelles**

38. - La vocation spatiale de la gestion des ressources naturelles relève en priorité de la politique de cohésion économique et sociale de l'UE. Parmi les priorités qui ont été arrêtées dans les orientations stratégiques pour 2007-2013, il est en effet prévu d'améliorer l'attractivité des États membres, des régions et des villes en améliorant l'accessibilité, en garantissant une qualité et un niveau de services adéquats et en préservant leur potentiel environnemental<sup>15</sup>.

39. - Les mesures de gestion des ressources naturelles menées dans le cadre de la PAC participent elles aussi à cette approche. En réduisant les atteintes portées par l'activité agricole à la nature, les espaces environnants doivent s'en trouver préservés.

40. - Suivant le principe d'intégration visé à l'article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les exigences de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition des politiques sectorielles, ce, « *afin de promouvoir le développement durable* ». Au-delà des objectifs

---

<sup>14</sup> Terres en ville (réseau des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine) : [www.terresenvilles.org/agglomeration.php](http://www.terresenvilles.org/agglomeration.php).

V. en particulier : *Guide des aides européennes pour la gestion des espaces agricoles, naturels et forestiers et l'agriculture périurbaine*.

<sup>15</sup> *Cons. UE, déc. n° 2006/702/CE, 6 oct. 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion*.



socio-économiques qui lui sont impartis<sup>16</sup>, la PAC doit donc viser les objectifs de la protection de l'environnement, notamment, « *la gestion prudente et rationnelle des ressources naturelles* »<sup>17</sup>.

Parmi les objectifs proposés par la Commission pour la PAC *post* 2013, l'exigence de protection du milieu est rappelée en deux endroits. L'objectif n° 2 porte sur « *une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du Climat* ». L'objectif n° 3 préconise « *un développement territorial équilibré* »<sup>18</sup>.

41. – La logique de développement territorial qui s'impose à la PAC implique donc de promouvoir une gestion durable des ressources naturelles. La préservation des propriétés naturelles de la biodiversité, de l'air, de l'eau ou encore des sols permet de préserver le cadre plus large du milieu visé.

42. - Protéger les sols agricoles, c'est donc protéger les terres agricoles dans leur dimension spatiale et économique. Concrètement, il s'agit de reconstituer la teneur en matière organique des sols, améliorer la biodiversité, ou encore atténuer les phénomènes d'érosion, de tassement ou de contamination, autant de mesures qui maintiennent la fonction productive optimale des sols et empêchent la régression de l'activité agricole.

Préservé de la sorte dans son état naturel, l'espace agricole dispose d'un atout qui le valorise par rapport aux espaces urbanisés. Cela donne aussi l'opportunité au secteur primaire de valoriser ses pratiques et sa production elle-même et ainsi de faire valoir son potentiel économique.

Inversement, l'abandon des terres a inévitablement des répercussions sur la biodiversité et les ressources naturelles. Le maintien des terres agricoles est donc essentiel pour enrayer l'appauvrissement de la biodiversité. Toutefois, leur rôle essentiel pour la protection de la biodiversité a été reconnu par l'Agence européenne de l'environnement<sup>19</sup>.

43. - Dans le droit actuel, la PAC propose deux dispositifs visant à garantir le potentiel naturel des espaces où l'agriculture évolue. *A fortiori*, chacun d'entre eux vise à enrayer l'artificialisation des terres en zone périurbaine.

Le premier de ces instruments s'inscrit dans le cadre du premier pilier de la PAC et se veut prescriptif. L'autre envisage la gestion des ressources naturelles suivant un modèle moins autoritaire, puisqu'il implique l'adhésion de l'exploitant aux mesures qui lui sont proposées.

#### 1- Mesures relevant de la conditionnalité des aides directes

44. - La protection des terres, y compris dans les zones périurbaines, suppose de réduire les impacts que l'activité agricole pourrait y laisser.

Dans ce but, la réforme de 2003 a mis en place un dispositif de conditionnalité qui soumet le bénéficiaire des aides du premier pilier de la PAC à l'obligation pour l'exploitant de respecter un certain nombre de normes visant la protection de l'environnement et de la biodiversité, la protection de la santé ou encore des normes d'hygiène.

On relève que les normes en cause n'ont pas d'interférence particulière avec l'organisation de l'espace<sup>20</sup>. En revanche, certaines de celles qui visent la protection de l'environnement se rapportent à des pratiques en rapport avec l'exploitation des terres et par conséquent à leur préservation.

---

<sup>16</sup> TFUE, art. 39.

<sup>17</sup> TFUE, art. 191.

<sup>18</sup> Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*, COM (2010) 672 final, 18 nov. 2010.

<sup>19</sup> Agence européenne de l'environnement (AEE/EEA), *Distribution et ciblage du budget de la PAC dans une perspective de biodiversité*, 9 mars 2010.

<sup>20</sup> Les objectifs de la conditionnalité ne sont pas définis dans le règlement du 19 janvier 2009, mais dans les considérants n° 2. Il est mentionné que « *les règles de conditionnalité doivent viser à intégrer des normes de base en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux et de bonnes conditions agricoles et environnementales dans les organisations communes des marchés* ».

45. - Le droit européen comporte ainsi deux types d'obligations : celles qui se rapportent au respect des exigences réglementaires en matière de gestion des terres et des exploitations (ERMG), et celles qui se rapportent aux exigences en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

46. - Les ERMG concernent des normes préexistantes du droit communautaire. Celles d'entre elles qui pourraient interférer avec la protection des terres agricoles en zones périurbaines sont celles qui sont liées à la protection de l'environnement et de la biodiversité, sachant qu'elles ont une finalité prioritairement écologique. Ce n'est que de façon incidente qu'elles emportent une dimension spatiale. Il en va par exemple des normes relevant de la réglementation Natura 2000<sup>21</sup>. Est également concernée la directive de 1986 sur l'épandage des boues d'épuration<sup>22</sup>.

47. - Les BCAE renvoient, pour leur part, à des normes spécifiques aux États membres et définies par eux. L'objectif est d'« éviter que les terres agricoles ne soient abandonnées et d'assurer leur maintien dans de BCAE qui procèdent ou non de dispositions des États membres<sup>23</sup> ». Il s'agit donc de contribuer à la conservation des paysages ruraux pour éviter précisément le risque d'abandon des terres. La finalité se veut là encore tout autant écologique que spatiale. Il s'agit d'assurer tout particulièrement la protection des sols pour lutter contre l'érosion, pour assurer le maintien des taux de matière organique et la préservation de leur structure organique que les terres soient toujours en exploitation ou non.

48. - Suivant l'article 6-1° du règlement du 19 janvier 2009, il appartient aux États membres de définir au niveau national ou régional les exigences minimales des bonnes conditions agricoles et environnementales en tenant compte des caractéristiques des zones concernées. Parmi ces caractéristiques, se trouve évoquées celles « des conditions pédologiques et climatiques, des modes d'exploitation existants de la rotation des cultures, des pratiques agricoles et de la structure des exploitations ». On relève tout particulièrement la mention de l'« utilisation des terres ». Le cas échéant, les prescriptions qui en ressortent comportent chacune une interaction avec la protection des terres, laquelle se conçoit parfaitement dans les zones périurbaines.

49. - Ainsi, afin de préserver la matière organique des sols, la conditionnalité européenne comporte par exemple l'obligation de non brûlage des résidus de culture et d'enfouissement du chaume ou encore celle de la diversification des assolements. Il est encore prévu de réduire la pollution des sols en réduisant l'érosion par la mise en place obligatoire d'une surface minimale en couvert environnemental.

De même, selon l'article 6-2° du règlement du Conseil du 19 janvier 2009, les terres consacrées aux pâturages permanents à une date déterminée sont tenues de rester affectées à cet usage<sup>24</sup>. De nature à empêcher toute spéculation de production en cultures arables, ce dispositif vise bien à assurer la préservation de l'affectation agricole des terres.

50. Toutes ces dispositions ont pour particularité de participer à la fois à la protection de l'environnement et à l'aménagement de l'espace. Leur respect est obligatoire, sous peine pour l'exploitant de perdre le bénéfice des paiements découplés auxquels il peut prétendre.

Les mesures d'aides à la gestion des ressources naturelles qui relèvent du second pilier de la PAC supposent au contraire une adhésion volontaire de l'exploitant. Elles comportent elles aussi un volet de protection des sols et de la biodiversité qui interfère avec la protection des terres agricoles.

## 2-Les instruments de gestion des ressources naturelles dans le cadre du deuxième pilier de la PAC

51. - C'est essentiellement au titre de l'axe 2 dans la programmation 2007-2013 que figurent des dispositions de nature à préserver le milieu naturel. Se rapportant à « la gestion de l'espace et à

---

<sup>21</sup> V. supra note 10.

<sup>22</sup> Dir. n° 86-278, 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture : JOCE n° L 181, 4 juill. 1986.

<sup>23</sup> Règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, consid. n° 3.

<sup>24</sup> Aux termes du considérant n° 4 du règlement n°73 du 19 janvier 2009, il convient d'arrêter « des mesures visant à encourager le maintien des pâturages permanents existants afin de prévenir leur transformation généralisée en terres arables ».

*l'amélioration de l'environnement* », cet axe vise à préserver l'ensemble des ressources naturelles, la biodiversité, l'eau, l'atmosphère ou encore les sols, lesquels constituent le support même des terres agricoles. On y trouve aussi mention d'une action-clé visant à « *encourager l'équilibre territorial, en particulier entre zones urbaines et rurales* ».

52. - L'ensemble de ces mesures s'inscrivaient jusqu'en 2010 dans les objectifs de développement durable définis dans la Stratégie de Göteborg pour une gestion durable des ressources naturelles<sup>25</sup>.

53. - Suivant la Stratégie thématique proposée par la Commission européenne pour la protection des sols, le dispositif proposé vise essentiellement à lutter contre l'érosion et la dégradation des propriétés organiques des sols.<sup>26</sup>

Ce dernier garantit le maintien des ressources végétales et animales, deux éléments qui peuvent contribuer à la protection des terres agricoles.

54. - Les mesures concernées visent des dispositions agro-environnementales (MAE) qui reposent sur des engagements contractuels volontaires des exploitants pour aller au-delà de ce qu'exige la conditionnalité environnementale.

Concernant la protection des sols et de la biodiversité, on trouve plusieurs dispositifs, tels que la prime herbagère pour le cas français.

Sont également visées des mesures rotationnelles destinées à encourager la diversification des cultures d'assolement par l'octroi d'une indemnité de couverture des sols. De même le soutien à la transition vers l'agriculture biologique et à sa poursuite permet lui aussi la protection ou l'amélioration de la diversité biologique et des paysages, autant de mesures qui préservent les sols et contribuent à valoriser la potentiel de ressources naturelles de l'agriculture.

Relèvent encore de cet ensemble les mesures appliquées en zone Natura 2000 prévoyant la protection d'espèces d'oiseaux et des habitats naturels ainsi que la faune et la flore. Les terres agricoles représentent en France le principal poste d'occupation des sols au sein des sites classés. Ce sont là autant d'éléments qui prévoient de réduire les atteintes au sol et à la biodiversité et qui participent à la préservation des espaces agricoles.

55. - Cela étant, il s'avère que cette forme de contribution du second pilier de la PAC, en dépit de sa dimension environnementale, ne vise pas spécifiquement la protection des terres qui seraient situées en zone périurbaine. Sur le plan territorial, son action s'attache en effet aux espaces ruraux en général, ce qui ne correspond pas en particulier aux espaces périurbains.

Surtout, la protection visée répond à des exigences plus écologiques que spatiales. Il s'agit de préserver la dimension naturelle du milieu dans lequel s'exerce l'activité agricole, en favorisant l'utilisation rationnelle et durable des ressources dont elle dispose. D'une part, cela suppose que l'agriculture dispose de ces ressources dans son support même de production ; ce qu'il faut désormais lui garantir dans les zones de mixité territoriale. D'autre part, cette dimension naturelle du support de l'activité agricole ne correspond pas nécessairement à la délimitation de l'espace qui lui est réservé.

56. - La PAC apporte donc aujourd'hui une réponse très partielle à la problématique du foncier agricole en zone périurbaine. Cette situation est cependant susceptible d'évoluer au vu des réflexions menées actuellement au sein des instances européennes.

Décidé à s'emparer des pouvoirs que le traité de Lisbonne lui a reconnus sur les questions agricoles, le Parlement européen n'a pas hésité à relayer les revendications locales portant sur la question. Dans son rapport sur le futur de la Politique agricole commune après 2013, l'assemblée attire en effet l'attention sur « le rôle particulier que jouent les agriculteurs dans les zones périurbaines où la pression peut être très forte sur les ressources rurales et agricoles » et « souligne que cette production de denrées alimentaires et de biens publics à proximité des populations urbaines devrait être préservée »<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> *Communication de la Commission du 15 mai 2001, Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, COM(2001) 264 final, approuvée par le Conseil européen, 15-16 juin 2001.*

<sup>26</sup> *Stratégie thématique pour la protection des sols, COM (2006)231, 22 sept. 2006.*

<sup>27</sup> *PE, Commission sur l'agriculture et le développement rural, L'avenir de la PAC après 2013 (rapporteur : G. Lyon), 1<sup>er</sup> mars 2010, A7 0204/2010, adopté en résolution, le 8 juill. 2010.*

De même, dans son avis d'initiative rendu sur le même sujet en juin 2010, le Comité des régions considère à son tour « *qu'une refondation de la politique agricole commune est indispensable [...] pour permettre à l'Union européenne de s'adapter, tout en contribuant à réduire l'ampleur et les impacts négatifs des évolutions en cours ou à venir sur les populations européennes et sur les territoires ruraux notamment périurbains* » et « *que la politique agricole commune après 2013 doit rééquilibrer ses soutiens au profit de l'emploi, et du maintien de l'emprise agricole au sein des territoires fragiles dont les territoires périurbains* »<sup>28</sup>.

Le commissaire en charge de l'Agriculture et du développement rural, a enfin lui-même souligné dans plusieurs de ses discours que l'économie agricole est liée à la gestion des territoires. Selon lui, « *les outils adaptés pour les régions périurbaines ne sont pas forcément les mêmes que pour les régions agricoles à fort potentiel productif* »<sup>29</sup>.

57. Certes, la suite qui sera donnée à ces déclarations dépend directement de la priorité que les États membres entendront donner à l'agriculture européenne pour l'avenir, mais elles n'en constituent pas moins un point d'avancée qu'il faut saluer.

58. Au-delà de la PAC elle-même, d'autres perspectives semblent s'ouvrir sur le terrain de l'aménagement de l'espace en Europe. Telle qu'elle se conçoit depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale pourrait en effet constituer un instrument approprié à la protection des terres agricoles des zones périurbaines.

### **Seconde partie : La prise de conscience du problème de la pression foncière en zone périurbaine dans l'Union européenne**

59. - De nombreuses activités de mise en réseau et un grand nombre de politiques décidées au niveau de l'Union ont de fait une influence sur le développement de l'espace communautaire. Certaines de ces interventions se sont aussi imposées de fait par leurs incidences sur la structure spatiale. Il s'agit notamment de la politique agricole commune, de la recherche et du développement, de la politique énergétique, ou encore de la politique de concurrence. En revanche, d'autres politiques disposent d'une dimension spatiale beaucoup plus ancrée ; c'est le cas des réseaux transeuropéens et la politique de l'environnement et surtout de la cohésion économique et sociale.

60. - Reconnue dans l'Acte unique européen et mise en œuvre à partir de 1988, cette politique a pour finalité de réduire les écarts de développement entre les régions européennes. Elle suppose d'identifier des zones en retard de développement pour leur accorder des soutiens européens. L'élargissement du nombre d'États membres et la montée des revendications nationales en faveur d'un « juste retour » sur les participations nationales au budget européen exige de réviser cette approche des solidarités spatiales. Elle est aussi dénoncée comme une politique parcellaire reposant sur des interventions ciblées en faveur de régions identifiées ne permettant pas d'établir une vision cohérente de l'aménagement de l'espace européen.

Prenant conscience de cette lacune, en concertation avec les États membres, des initiatives ont été engagées par les instances européennes afin de donner à l'Union les moyens de gérer l'aménagement de son espace. Le traité de Lisbonne vient quant à lui donner de nouvelles perspectives en la matière, œuvrant à terme pour une prise en compte du fait périurbain à l'échelle de l'Union européenne (A).

Cette évolution vient conforter la prise de conscience par les instances représentatives locales du problème particulier de la pression foncière en zone périurbaine, ce qu'elles ne manquent pas de porter dans les débats européens (B).

#### **A- Processus de reconnaissance du fait périurbain dans l'UE**

61. - Pour l'heure, le droit européen n'offre pas de réglementation visant spécifiquement les zones périurbaines, a fortiori la répartition de leurs espaces.

---

<sup>28</sup> Comité de régions, avis d'initiative rendu le 9 juin 2010, sur le rapport de René Souchon sur le « *Le futur de la PAC après 2013* ».

<sup>29</sup> D. Ciolos, discours au Comité des régions, 14 avr. 2010.

De façon plus large, parce qu'il constitue l'instrument approprié pour définir l'utilisation des sols, la problématique de l'aménagement de l'espace européen peut apporter quelques éclairages à la question posée.

#### 1) La problématique de l'aménagement de l'espace européen

62. - S'agissant de prévoir des mesures dédiées à l'aménagement de l'espace, l'Union s'est employée par le passé à promouvoir la simple coordination des politiques nationales.

C'est à l'occasion de la présidence française de 1989 que, pour la première fois dans l'histoire de la construction communautaire, une réunion des ministres européens de l'Aménagement du territoire est organisée.

Dix ans plus tard, avec l'adoption du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), la cause des territoires a substantiellement progressé au sein de l'Union européenne<sup>30</sup>. Les États se sont alors prononcés en faveur d'une vision cohérente de l'espace communautaire. Premier document politique européen sur l'aménagement du territoire, le SEDC sera présenté comme un document d'orientation servant de cadre de référence pour les actions et les politiques menées en matière d'aménagement sur le territoire européen. L'un des objectifs était de renforcer le partenariat entre les espaces ruraux et urbains en Europe. À la frontière entre les deux, le cas particulier des zones périurbaines ne sera toutefois pas pris en compte.

Malheureusement, les résultats ne seront pas à la hauteur des ambitions affichées en raison de la faible implication des acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques d'aménagement dans les États à l'égard d'un texte qui ne les obligeait pas<sup>31</sup>.

63. - Avec les derniers élargissements de l'Union de 2004 et 2007, la question territoriale a pris une dimension nouvelle.

L'Union a alors cherché à placer les territoires au cœur de sa politique économique suivant les principes arrêtés dans les stratégies de Lisbonne et de Göteborg.

Par l'adoption le même jour de l'Agenda territorial et de la Charte de Leipzig<sup>32</sup>, les ministres européens en charge de l'aménagement du territoire et du développement urbain, se sont alors entendus pour renforcer la convergence des politiques nationales d'aménagement du territoire et contribuer à la plus grande prise en compte de la dimension territoriale et urbaine dans les politiques communautaires.

Aux termes de l'Agenda territorial, les États membres s'engageaient à coopérer entre eux, avec la Commission et les autres institutions européennes « pour encourager le développement territorial polycentrique de l'UE et un meilleur usage des ressources disponibles dans les régions ». Les principes directeurs du SDEC seront élargis à de nouvelles priorités, comme par exemple celle de construire de nouvelles formes de partenariat et de gouvernance territoriale entre les villes et les campagnes.

#### 2) Perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne

64. - L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne transforme quant à lui profondément l'approche intergouvernementale initiale en donnant à l'Union un support de compétence. Il fait de la cohésion territoriale un objectif de l'Union. L'article 3 du traité sur l'Union européenne énonce ainsi que l'Union « *promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres* » et le titre XVIII du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est désormais consacré à la « *Cohésion économique, sociale et territoriale* » au lieu de la « *Cohésion économique et sociale* ».

65. - Outre l'institutionnalisation de son fondement juridique, sur le fond, les conséquences de cette modification sont essentielles. Celle-ci corrobore l'objectif de promouvoir un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques. La cohésion territoriale vient surtout prolonger l'objectif de cohésion économique et sociale en l'incitant à mieux prendre en compte les

---

<sup>30</sup> SDEC, Schéma de développement de l'espace communautaire, *Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire européen, adopté lors du Conseil européen de Podtsdam, 10-11 mai 1999.*

<sup>31</sup> *Rapport établi dans le cadre du Programme ORATE (Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen) ou ESPON en anglais, 2007.*

<sup>32</sup> *Agenda territorial de l'Union européenne : Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses et Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, réunion informelle des ministres du développement urbain et de la cohésion territoriale, Leipzig, 24-25 mai 2007.*

disparités infrarégionales, les handicaps géographiques ou naturels (insularité, ultra-périphéricité, enclavement) et les dynamiques socio-économiques affectant le territoire comme par exemple celles de l'étalement urbain.

Le but à atteindre est une juste redistribution des opportunités dans l'espace pour réveiller les potentiels endogènes. Selon la Commission, il s'agit de « faire de la diversité des territoires un atout pour le développement durable »<sup>33</sup>. Pour la période 2014-2020, ce ne sont donc plus les régions les moins favorisées, mais toutes les régions européennes qui pourront désormais bénéficier de la politique de cohésion<sup>34</sup>.

C'est précisément dans ce cadre que peut prétendre s'inscrire dorénavant l'action de l'Union en faveur des zones périurbaines.

66. - De même, sur le plan des moyens à mobiliser, hormis le fait que la politique de cohésion est appelée à jouer un rôle particulier, l'ensemble des politiques de l'Union est concerné par la cohésion territoriale. La PAC quant à elle n'y échappe pas, notamment pour ce qui concerne son deuxième pilier consacré au développement rural.

67. - Les dispositions introduites dans le traité de Lisbonne modifient donc substantiellement le schéma d'action de l'Union européenne s'agissant de prévoir des mesures dédiées à l'aménagement de l'espace. Pour autant, et si elles ouvrent des perspectives, elles doivent être appréciées à leur juste mesure.

Dans le domaine de la cohésion économique, sociale et territoriale, l'Union européenne partage en effet sa compétence avec les États membres<sup>35</sup>. En vertu du principe de subsidiarité, les autorités nationales (étatiques et locales) détiennent toujours la responsabilité première en matière d'aménagement du territoire. Quant à l'Union, celle-ci est admise à légiférer uniquement si son action apporte une plus-value par rapport à celle des États.

68. - Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les mesures adoptées par l'Union se sont limitées à offrir aux questions territoriales un simple cadre de référence politique d'essence purement intergouvernementale, créant une situation de vide normatif concernant l'aménagement de l'espace européen. Cette lacune du droit européen est aujourd'hui visible en ce qui concerne plus spécifiquement l'aménagement des espaces périurbains au regard de l'affectation de leurs sols. Pour autant, à défaut de règles de droit, on a vu émerger ces derniers temps une mobilisation locale en faveur du maintien de l'activité agricole en zone périurbaine.

#### B- Les revendications des instances locales européennes sur le problème de la pression foncière en zone périurbaine

70. - Alors qu'elle a débouché sur des mesures très concrètes en France<sup>36</sup>, la question de la protection du foncier agricole a été très récemment portée à la connaissance des instances européennes.

Pour l'heure, la mobilisation européenne est essentiellement le fait d'acteurs locaux des zones concernées. Au demeurant, leurs revendications pour la préservation des espaces agricoles se fondent davantage sur des préoccupations de gestion de l'espace tirées du bien-être environnemental et du cadre de vie que de la préservation de l'activité agricole en tant que telle.

---

<sup>33</sup> *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social, Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout, 6 oct. 2008, COM(2008) 616 final.*

<sup>34</sup> « Toutes les régions et tous les États membres pourraient prétendre à bénéficier de la politique de cohésion et pourraient adapter leur stratégie de manière intégrée en fonction de leurs atouts et faiblesses spécifiques », *Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : l'avenir de la politique de cohésion*, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, 9 nov. 2010, COM(2010) 642 final.*

<sup>35</sup> *TFUE, art. 4 c).*

<sup>36</sup> *L. n° 2010-874, 27 juill. 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche : JO 28 juill. 2010, p. 13925.*

71. - On peut citer par exemple la déclaration du réseau PURPLE transmise au Conseil informel des ministres de l'Agriculture de l'Union européenne qui s'est tenu à Annecy le 23 septembre 2008. Par cette déclaration, les régions périurbaines membres du réseau transrégional ont exprimé leurs craintes de voir l'étalement urbain faire pression sur les terres disponibles entraînant la dégradation des sols et le mitage paysager. Ces dernières préconisent la mise en place de mesures d'aménagement durable des territoires agricoles dans la PAC 2013<sup>37</sup>.

72. - Plus récemment, les gestionnaires des parcs périurbains européens de FEDENATUR réunis à en Andalousie ont adressé aux États chargés de la présidence de l'Union européenne en 2010 un Manifeste aux termes duquel ils considèrent que la politique européenne de l'environnement doit « favoriser le retour d'une agriculture durable de proximité ou biologique, activité de valorisation et de gestion des espaces périurbains »<sup>38</sup>.

C'est aussi dans ce sens qu'il faut comprendre la déclaration de l'Association européenne des institutions d'aménagement rural sur la préservation des sols agricoles et naturels et gestion durable des terres<sup>39</sup>.

73. - Quant à leur forme, chacune de ces revendications sonne légitimement aujourd'hui, même si elles dépassent largement le contexte périurbain. En effet, elles font état de la pression relayée par les instances démocratiques locales en faveur d'une gouvernance multi-niveaux de la réalité territoriale dans le cadre de décision européen.

74. - Cela dit, on peut être frappé de constater que la préoccupation visant l'affectation des terres agricoles est celle de gestionnaires publics locaux. Loin d'être spécifiquement agricoles, ces mouvements sont le fruit d'une motivation d'ordre écologique et spatiale destinée à gérer les conflits d'usage et à améliorer le cadre de vie des zones périurbaines. Elles introduisent une perception nouvelle du mode de gouvernance agricole en Europe, où la décision est restée traditionnellement monopolisée par les gouvernements nationaux suivant la pression des organisations professionnelles agricoles. Désormais, la décision agricole est appelée à composer avec l'ensemble des structures de représentation civiles et politiques de l'Union. Plus que jamais, l'agriculture européenne a vocation à devenir le centre de revendications multiples dépassant sa fonction première de production, autant d'illustrations de la diversité de ses fonctions.

Pour l'heure, ces diverses revendications locales en faveur de la reconnaissance du potentiel de l'agriculture périurbaine constituent bel et bien un premier point d'avancée de la réflexion politique au sein même des institutions de l'Union.

Ces derniers mois, les organes de l'Union se sont fait l'écho des intérêts pour la sauvegarde du foncier agricole en zone périurbaine. C'est en effet dans le cadre des débats sur la PAC que le Parlement européen et les organes consultatifs ont appréhendé la question.

Dès lors, le sort qui sera réservé à la question qui nous intéresse va dépendre de deux grands inconnus : celui du sort réservé à la PAC et celui du sort réservé à la politique de cohésion économique sociale et territoriale. En la matière, les considérations d'ordre budgétaires ne seront pas étrangères aux solutions que les États retiendront.

---

<sup>37</sup> Déclaration du bureau exécutif de PURPLE (Peri-Urban Regions Platform Europe, Plateforme européenne des Régions Périurbaines) transmise au Conseil informel des ministres de l'Agriculture réunis à Annecy, 23 sept. 2008.

<sup>38</sup> Manifeste de Séville, 5-7 mai 2010, établi à l'occasion des journées dédiées au « rôle des aires naturelles périurbaines dans les modèles d'aménagement du territoire », organisées par FEDENATUR, Fédération européenne des espaces naturels et ruraux métropolitains et périurbains.

<sup>39</sup> Prise de position de l'AEIAR, Association européenne des institutions d'aménagement rural sur « La préservation des sols agricoles et naturels et gestion durable des terres », Bruxelles, 2010.