



ETAT DES LIEUX DES DISPOSITIFS DE PROTECTION RENFORCEE DU FONCIER AGRICOLE – TYPE ZAP ET PAEN – EN FRANCE



Terres en villes – Janvier 2025

Etude initialement réalisée par Zoé Foulon – Stagiaire au service *Etudes, Veille et Prospective* de la FNSafer (2022)

Illustration : Getty images, libre de droit

Cette étude s'inscrit dans le contexte historique des collaborations entre la FNSafer et le réseau Terres en villes, notamment autour de la création du dispositif Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) au début des années 2000. Un nouveau partenariat entre ces organisations en 2024 a conduit à cette mission visant à établir un état des lieux actualisé des dispositifs de protection renforcée du foncier agricole en France, incluant les Zones Agricoles Protégées (ZAP) et les PAEN.

Il met en lumière plusieurs dispositifs de protection du foncier agricole :

- Les **ZAP** comme moyen de lutter contre l'urbanisation en préservant les terres agricoles. Jouant un rôle dans la protection des terres stratégiques, leur utilisation comme outil politique peut faire face à des oppositions rencontrées lors de leur mise en place, soulignant l'importance de l'animation pour leur pérennité.
- Les **PAEN**, projet de territoire reposant sur un double objectif de protection et d'animation, aussi bien sur le plan agricole qu'environnemental. De tels projets naissent du dialogue entre collectivités et profession agricole, en plus de soulever des défis de gouvernance face aux évolutions territoriales, d'inquiétudes liées au droit de préemption, et de financement des actions.

L'artificialisation des sols en France constitue un défi majeur pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Ce phénomène se traduit par l'artificialisation de **20 000 à 30 000 hectares de terres chaque année**, à un rythme presque quatre fois supérieur à la croissance démographique. Les terres agricoles, qui couvrent environ la moitié du territoire français, sont particulièrement impactées. La Surface Agricole Utilisée (SAU) a diminué de **34 millions d'hectares** en 1950 à environ **27 millions** aujourd'hui.

Face à ces enjeux, les pouvoirs publics ont développé des stratégies de préservation foncière à travers un ensemble de lois. La **loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)** de 2000 a introduit de nouveaux outils de planification territoriale : le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Ces dispositifs visent à concilier les différents enjeux d'aménagement du territoire, tels que la qualité écologique, le développement urbain, et les nouvelles problématiques énergétiques et alimentaires. L'objectif principal est de limiter les conflits d'usage et d'orienter les transitions territoriales de manière cohérente, en intégrant les dimensions économiques, sociales et écologiques, tout en préservant des ressources foncières limitées.

La **Loi Grenelle I** (2009) et la **Loi Grenelle II** (2010) ont mis en avant l'importance de limiter la consommation et l'artificialisation des surfaces agricoles et naturelles. Elles ont renforcé l'obligation d'intégrer la lutte contre la diminution de ces surfaces et contre l'étalement urbain dans les documents d'urbanisme tels que les PLU et SCoT. Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) a été instauré pour gérer ces enjeux à l'échelle intercommunale. Cependant, malgré ces mesures, la gestion de l'espace reste principalement axée sur le court ou moyen terme, avec des documents d'urbanisme régulièrement révisés, ce qui peut favoriser le développement urbain au détriment des objectifs de préservation. Au regard de ces limites, l'instauration de périmètres comme les PAEN ou les ZAP permet de soumettre des documents d'urbanisme difficile à révoquer, les inscrivant dans une gestion de long terme.

Chiffres et dates clés :

1999 : LOA, intégration de l'agriculture dans le projet de territoire en reconnaissant sa multifonctionnalité

2000 : Loi SRU, création des PLU

2005 : Lois sur le développement des territoires ruraux, création des PAEN

2009 : Loi Grenelle I

2010 : Loi Grenelle II

20 000 à 30 000 ha urbanisés par an en France

-7 millions d'ha de SAU entre 1950 et 2022

7,81% d'agriculteurs dans l'emploi total en 1982, 1,5% en 2019

Source : FNSAFER, 2022

Le fonctionnement d'une ZAP :

- Elle est créée par arrêté préfectoral ou par proposition et accord des communes concernées. Seul un autre arrêté préfectoral en permet la modification.
- La ZAP dispose d'un statut de servitude d'utilité publique et dépend du code rural, d'où sa vocation unique de protection des espaces agricoles en raison de la qualité de leur production, de leur localisation ou de leur qualité agronomique.
- Annexée au PLU, cela permet aux autorités locales compétentes (CDOA, Chambre d'Agriculture) de contrôler les changements d'occupation des sols, en plus d'un accord obligatoire du préfet dans le cas d'une modification validée.

Le fonctionnement d'un PAEN :

- Issu de la Loi sur le développement des territoires ruraux de 2005, le PAEN est une compétence optionnelle du département ou de la structure porteuse de SCoT. Il repose sur un plan d'action adapté aux spécificités du territoire et développé par le département en concertation avec diverses instances locales et environnementales.
- Son périmètre, défini avec l'accord des communes et divers avis, doit être compatible avec les documents d'aménagement supérieurs. Il est opposable aux PLU et exclut certaines zones urbanisables.
- Le processus d'approbation implique une enquête publique et une délibération du conseil départemental ou de l'EPCI. Toute modification du périmètre nécessite un décret interministériel.
- Le PAEN confère un droit de préemption spécifique, généralement exercé par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

La répartition géographique des ZAP et des PAEN en France révèle des disparités significatives : **10** régions et **33** départements sont concernés par les ZAP, contre **8** régions et **11** départements

pour les PAEN. Malgré un nombre moins élevé, les PAEN couvrent en 2021 une surface plus importante, s'étendant sur **123 300 hectares**, soit plus du double des ZAP qui occupent **59 922 hectares**. La répartition géographique met en évidence les zones sous tension foncière, notamment dans le sud-est de la France et la vallée de la Loire.

Il est alors légitime de s'interroger sur la véritable portée de ces dispositifs. Quel est l'impact de périmètres visant à protéger les terres agricoles et naturelles de l'urbanisation ? **Dans quelle mesure la ZAP et le PAEN parviennent-ils à dépasser la seule sanctuarisation pour s'intégrer ou initier de nouvelles dynamiques agricoles sur les territoires concernés ?** Quels facteurs facilitent l'émergence de dynamiques sur les secteurs protégés ?

En plus d'un tour d'horizon national, l'actualisation de cet état des lieux repose principalement sur l'étude des périmètres PAEN et ZAP dans 4 départements français :



Isère (38)
Loire-Atlantique (44)
Maine-et-Loire (49)
Rhône (69)

I - LES ZAP : LUTTER CONTRE L'URBANISATION EN SANCTUARISANT LE SUPPORT DE L'ACTIVITE AGRICOLE

Les Zones Agricoles Protégées (ZAP) couvrent actuellement 59 922 hectares en France métropolitaine, réparties sur 95 zones. Leur superficie varie considérablement, allant de 15 hectares pour la ZAP des Baumettes (Vaucluse) à 3 044 hectares pour une ZAP intercommunale dans la Loire.

Seulement 17% des ZAP sont intercommunales, avec une surface moyenne de 630 hectares. Créées principalement pour préserver la vocation agricole des terres face à la pression urbaine, ces zones visent également à valoriser les spécificités des productions locales. Cependant, la profession agricole reste méfiante, craignant des dispositifs relevant davantage de l'affichage politique que d'une réelle protection. La pertinence de l'outil interroge, notamment face aux risques d'enfrichement en l'absence de dynamique territoriale, soulevant des questions sur la capacité des acteurs à maintenir l'utilité de ces zones sur le long terme.

Les ZAP peuvent être établies sur des terres présentant un intérêt en termes de qualité de production, de situation géographique ou de qualité agronomique, selon **l'article L 112-2 du Code Rural et des pêches maritimes**.

La création d'une ZAP est souvent motivée par :

- La pression foncière liée à la proximité des zones urbaines, comme le montre leur répartition géographique

- Une volonté politique de contrer des projets d'aménagement spécifiques, comme dans le cas de la ZAP intercommunale de la Plaine de l'Ousse qui visait à empêcher la création d'une retenue d'eau.
- La préservation du paysage et du cadre de vie peut également justifier la mise en place d'une ZAP, comme à Chécy où elle sert à communiquer sur les efforts de préservation du cadre de vie.
- La facilitation de la transmission des exploitations et de l'installation des jeunes agriculteurs (la ZAP sécurise les investissements dans les bâtiments agricoles et dans le matériel)

Il y a en 2024, dans des départements comme le Maine-et-Loire, une forte implication et motivation du préfet, notamment face à des communes ayant voulu revenir sur les périmètres ZAP. Cette motivation repose sur le fait que la ZAP protège beaucoup plus que les zones A et N du PLUi, en faisant un outil ayant du sens sur des territoires qui font face à une forte pression foncière. Le préfet n'a dans tous les cas pas d'intérêt à revenir sur les ZAP, notamment du fait de la lourdeur administrative (besoin de faire marche arrière, relancer une enquête publique etc.). Le relancement d'une enquête publique ferait mauvais effet, en faisant une démarche plus visible que la réduction d'un périmètre A du PLUi.

Les motivations peuvent dépendre de considérations politiques complexes, au-delà de la simple protection des terres agricoles. Certains élus utilisent ces dispositifs pour légitimer l'urbanisation ailleurs sur leur territoire, suscitant des critiques de la part de la profession agricole. Des cas de ZAP créées en contrepartie directe de projets d'aménagement importants, comme le Grand Stade olympique de Lyon, illustrent cette ambivalence. Bien que contestées, ces stratégies sont parfois acceptées par les syndicats agricoles comme un "moindre mal". D'autres critiques portent sur la création de ZAP dans des zones peu menacées par l'urbanisation, perçue comme un simple affichage politique. Malgré ces controverses, la profession agricole tend généralement à soutenir la création de ZAP, même imparfaites, face à la pression urbaine croissante, considérant que toute protection est préférable à l'absence de mesures.

Elle peut aussi susciter des oppositions de la part d'agriculteurs propriétaires de parcelles concernées. Ces réticences sont souvent liées à des intérêts individuels, en particulier l'espoir de réaliser des plus-values foncières en cas de changement de destination des terrains. La mise en place d'une ZAP nécessite donc un fort courage politique de la part des élus locaux, car elle maintient la vocation agricole des terres et bloque leur prix au niveau du foncier agricole, bien inférieur à celui des terrains constructibles, allant à l'encontre d'un phénomène de rétention foncière. Cette situation peut engendrer des pressions de la part des propriétaires lors des révisions de PLU, craignant de perdre l'opportunité de gains substantiels.

Une dernière interrogation porte sur le rôle des services de l'Etat dans la mise en place de tels périmètres. Les cas de ZAP portés directement par des préfetures sont rares, d'autant plus qu'ils risquent de susciter des réactions fortes en imposant une initiative venue « d'en haut ». Un portage politique local est donc plus adapté pour garantir l'acceptation du projet.

ZAP : animer pour pérenniser ?

Si la ZAP permet de sanctuariser des terres agricoles, elle n'impose pas de programme d'action, ce qui limite souvent les dynamiques d'animation autour de ces périmètres. Contrairement aux PAEN, qui incluent des actions concrètes pour répondre à des enjeux agricoles, les ZAP se cantonnent généralement à la protection foncière, ce qui peut poser question dans des territoires confrontés à des problématiques agricoles plus complexes. Cependant, certaines initiatives locales montrent que la sanctuarisation peut être un point de départ pour des projets collectifs. Par exemple, dans les Yvelines ou en Maine-et-Loire, des associations d'agriculteurs et d'acteurs locaux ont joué un rôle clé dans l'animation et la valorisation des territoires protégés, indépendamment des aléas électoraux. Ces démarches partenariales, parfois soutenues par les collectivités ou les chambres d'agriculture, démontrent que l'efficacité d'une ZAP dépend largement de l'engagement des acteurs locaux et de leur capacité à dépasser la simple protection foncière pour développer des projets structurants et innovants.

« L'aspect défensif est bien intégré, l'aspect programmatique un peu moins. La ZAP permet de protéger un label ou un type de production précis mais elle reste encore imperméable à une perspective environnementale, car c'est un outil issu du code rural »

Responsable de l'unité Urbanisme Planification Aménagement chez Direction Départementale des Territoires du Maine-et-Loire

En somme, certains départements font désormais le choix de privilégier les périmètres de type PAEN du fait de leur aspect programmatique, contrairement à des ZAP qui sont très rarement accompagnées d'un plan d'action. C'est notamment le cas du Rhône et de la métropole de Lyon, qui ne possèdent plus de zonage ZAP, au profit de l'extension des PAEN du territoire.

II- LES PAEN : PROTEGER LES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS, ET ANIMER DES PROJETS AGRICOLES POUR REpondre AUX PROBLEMATIQUES D'UN TERRITOIRE

S'ils sont moins nombreux que les ZAP, les PAEN (ou PENAP) recouvrent une surface plus importante du territoire français. Les raisons de leur création sont multiples :

- La **protection des terres agricoles**, naturelles et forestières de l'urbanisation est par définition le motif le plus courant.
- La volonté de **contrebalancer** certains **grands projets d'aménagement**
- La **lutte contre la rétention foncière** et ses conséquences : **l'enfrichement** des parcelles agricoles, la **précarisation** des agriculteurs dans les zones périurbaines
- La lutte contre les détournements d'usage et notamment la **cabanisation**

La création d'un PAEN repose sur une démarche collaborative entre le département, la chambre d'agriculture, les collectivités et les acteurs locaux, visant à protéger durablement les terres agricoles tout en valorisant le travail des agriculteurs impliqués. Le processus débute par la délimitation collective du périmètre, initiée par des réunions publiques et des ateliers de travail où exploitants, élus et techniciens identifient ensemble les parcelles à protéger. Bien que les méthodologies varient selon les territoires, l'objectif reste d'assurer une cohérence entre les propositions des agriculteurs et celles des municipalités. En Isère, un comité de pilotage élargi

intègre également des acteurs environnementaux et territoriaux pour garantir une approche globale. Une fois le tracé validé par le département, la concertation se poursuit avec l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'action, renforçant ainsi l'engagement partenarial tout au long du projet.

Le **programme d'action** associé au PAEN transforme le dispositif en un véritable outil de gestion pour l'action publique locale, dépassant la simple protection foncière. Son élaboration repose sur une collaboration étroite entre la profession agricole et les collectivités, impliquant également d'autres acteurs institutionnels comme la chambre d'agriculture ou l'Office national des forêts. La méthodologie de co-construction varie selon les territoires, mais elle inclut généralement des ateliers participatifs regroupant élus, agriculteurs, associations environnementales et habitants. Ces sessions permettent d'identifier les enjeux locaux, de définir les axes thématiques et de proposer des actions concrètes.

Il est généralement articulé autour de ces **5 axes** :

- **Le foncier**
- **L'activité agricole**
- **Les liens avec la société civile**
- **La gestion de la ressource en eau**
- **Le patrimoine naturel et paysager**

On constate facilement la part élevée des actions portées sur l'agriculture dans l'ensemble des programmes. Orienter les projets vers l'activité agricole résulte avant tout d'un choix politique et certains affirment que c'est une décision nécessaire pour compenser la multiplicité des politiques environnementales déjà existantes, dont notamment celle des Espaces naturels sensibles (ENS). Alors que les associations environnementales sont donc très peu associées aux comités de suivi et aux prises de décision, d'autres acteurs s'interrogent toutefois sur ce déséquilibre notamment par le nom donné au dispositif PAEN qui devrait assurer une part égale des actions agricoles et environnementales

La mise en œuvre des PAEN, portée par les départements, nécessite une articulation complexe entre les différentes échelles de l'action publique. Si l'accord des communes est indispensable pour définir le périmètre, leur proximité avec le territoire et leur connaissance du contexte local sont essentielles pour mobiliser les acteurs.

Cependant, des obstacles subsistent :

- **La difficulté à concilier la planification à long terme avec les enjeux électoraux ou les contraintes légales**, comme la loi SRU sur les logements sociaux.
- **Un manque de financements dédiés et/ou un manque de portage politique** rendant la gestion des PAEN inégale selon les territoires. Cette situation reflète une renégociation en cours des compétences agricoles entre les échelons territoriaux.

Le dispositif, initialement porté par les départements, connaît une évolution dans sa gestion à la suite des changements législatifs, notamment la loi NOTRe. Face aux contraintes budgétaires et à la perte de certaines compétences, les départements peinent parfois à assurer pleinement l'animation des PAEN. En réponse, un nouveau modèle émerge, basé sur la collaboration entre départements et intercommunalités. Les départements conservent souvent le portage politique

et la vision stratégique, tandis que les intercommunalités, plus proches du terrain, prennent en charge l'animation et la mise en œuvre concrète. Cette répartition permet de bénéficier à la fois de la légitimité et de la vision globale du département, et de l'ancrage local des intercommunalités. Cependant, ce modèle fait face à des défis, notamment dans l'articulation entre les différentes échelles et politiques territoriales. L'exemple de la métropole de Lyon, aux compétences élargies, illustre la complexité de cette nouvelle organisation. Malgré ces difficultés, cette approche collaborative semble prometteuse pour assurer une gestion efficace et adaptée des PAEN, en combinant vision stratégique départementale et mise en œuvre locale.

Le droit de préemption lié au PAEN : un outil controversé mais en réalité peu utilisé

Le PAEN confère un droit de préemption spécifique au département, qui peut être délégué à la SAFER. Ce droit vise principalement à lutter contre les détournements d'usage des terres agricoles et à garantir leur vocation agricole. Cependant, son utilisation suscite des débats au sein de la profession agricole. Certains craignent que ce droit ne serve à imposer des contraintes environnementales supplémentaires ou à orienter la production vers certains types d'agriculture. La montée en compétence des collectivités sur les questions agricoles et alimentaires, notamment à travers les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), accentue ces inquiétudes. Les tensions entre visions urbaines et rurales de l'agriculture se cristallisent autour de l'usage de ce droit de préemption. Néanmoins, le PAEN, par sa dimension participative, peut aussi être un outil de dialogue pour dégonfler le potentiel conflictuel et concilier les différentes approches de l'agriculture et de l'alimentation sur un territoire.

Globalement, la plupart des porteurs de PAEN ne font pas du droit de préemption le cœur de leur stratégie, mais bien un outil de gestion du foncier qui peut demeurer un droit symbolique. A la lecture des objectifs formulés par les départements de Loire-Atlantique ou du Rhône dans les nouveaux plans d'action de leur PAEN (ou PENAP), l'objectif du département ou des collectivités n'est pas d'acheter du foncier mais bien de demeurer un intermédiaire dans le maintien quantitatif et qualitatif des terres agricoles sur le territoire. Ces objectifs figurent dans une mise à jour des plans d'actions qui a été adopté en mars 2024 dans le Rhône et qui prendra effet en 2025 en Loire-Atlantique.

« Le droit de préemption est plutôt perçu comme un outil de dissuasion. Ce n'est jamais intéressant d'aller jusqu'à l'usage de ce droit »

Elu à la Chambre d'Agriculture des Pays de la Loire, entretien réalisé par Terres en villes en octobre 2024

Une efficacité qui repose sur un mode de financement pertinent et adapté au territoire

Deux approches principales se distinguent :

- Le **financement de postes d'animateurs** : il permet souvent une meilleure intégration du PAEN dans les politiques existantes et s'appuie sur une collaboration historique entre collectivités et organisations agricoles.
- Le **soutien direct à des projets spécifiques** par le biais d'appels à projets. Les initiatives financées sont variées : reconquête de friches, achat de matériel innovant, installation

d'agriculteurs, actions de sensibilisation, ou projets de diversification. En 2024, pour la métropole de Lyon, les montants alloués varient de 2 000€ à 100 000€ par projet, avec une moyenne de 340 000€ à 420 000€ d'aides versées par appel à projet. Les appels à projet favorisent l'innovation et la pérennisation de l'agriculture en complétant les financements traditionnels (FEADER, PAC).

Depuis 2022, dans le département du Rhône et la métropole du Grand Lyon, le programme d'appels à projets agricoles a été réduit à une seule vague annuelle en raison de contraintes budgétaires croissantes. Ce dispositif vise actuellement à financer des projets à hauteur de 30 % à 40 %, notamment ceux portés par des jeunes agriculteurs pour favoriser leur installation, avec des aides d'environ 2 000 euros par projet. Le nombre de dossiers soumis a augmenté, passant d'une vingtaine en 2018 à 35-50 aujourd'hui, les aides étant adaptées selon la typologie des exploitants agricoles. Cependant, les coupes budgétaires actuelles posent un défi majeur pour les métropoles. Bien que les aides PENAP soient un complément précieux aux subventions FEADER, ces restrictions pourraient entraîner une sélection plus stricte des dossiers, priorisant par exemple les jeunes agriculteurs ou les petites exploitations qui ont moins accès aux fonds européens. Cela pourrait aussi réduire les investissements dans l'animation des PENAP, soutenue par la Chambre d'agriculture et financée à 70 % par la métropole. Par ailleurs, la dématérialisation complète des démarches administratives complique l'accès pour certains agriculteurs peu à l'aise avec les outils numériques, nécessitant parfois une assistance directe pour remplir les dossiers en ligne, assurée par la Chambre d'Agriculture.

Enfin, en ce qui concerne la connaissance des périmètres PAEN et leur appropriation par les acteurs concernés, plusieurs des départements appellent à une amélioration de la communication autour de ces projets, pouvant être erronée ou absente. D'une part, il s'agit de dépasser certains *a priori* sur leur fonctionnement et « sans cesse désamorcer les rumeurs sur les PENAP » selon la Chambre d'Agriculture du Rhône. Plusieurs agriculteurs ont des idées fausses sur ces périmètres : obligation de conversion au bio, interdiction de construire, des périmètres qui dureraient 30 ans alors qu'en réalité ils sont inscrits sur le plus long terme.

D'autre part, Les PAEN se heurtent à des défis en matière de cohabitation entre les différents acteurs et usagers des territoires concernés. La préservation du foncier agricole apparaît progressivement comme un enjeu fondamental pour garantir une agriculture de proximité et répondre aux besoins alimentaires locaux. Cela implique une prise de conscience collective, y compris du grand public, sur l'importance de protéger ces espaces pour assurer leur pérennité. Ainsi, si ces tensions n'étaient pas prévues à l'origine, elles nécessitent aujourd'hui des actions spécifiques pour renforcer la communication et sensibiliser le public. Ces initiatives, comme celles mises en place par les nouveaux plans d'actions des PAEN de Loire-Atlantique, s'inscrivent désormais dans une stratégie des collectivités pour mieux en faire comprendre les enjeux. Par ailleurs, la gouvernance des PAEN pourrait être améliorée par des outils tels qu'une newsletter ou un site internet dédié, permettant de rendre ces dispositifs plus visibles et accessibles.

III- ELEMENTS D’EVALUATION ET PISTES DE REFLEXION

Les périmètres de type PAEN ou ZAP entraînent plusieurs conséquences sur les dynamiques foncières territoriales :

Impacts sur les prix : le zonage peut avoir un impact direct sur le prix du foncier agricole. Dans le Maine-et-Loire, la création de la ZAP de Sainte-Gemmes-sur-Loire et des Ponts-de-Cé (49) a induit une nouvelle disponibilité de terrains et on constate une baisse de l’ordre de 1€ sur le prix au m². Lors de sa création, l’association constituée pour animer la zone souhaitaient que les terrains ne soient pas vendus au-delà de 2,5€/m² (alors que les prix pouvaient monter à 3,5€/m² avant la création de la ZAP) et cela a fonctionné. Cependant, la rétention foncière reste très importante, en dépit des baisses de prix observées sur les ventes réalisées après la création de la ZAP.

« Le PAEN envoie un message fort en disant « Ici, c'est en A, ça restera en A », donc ça ne sert à rien de faire de la rétention foncière car il ne va rien se passer »

Elu à la Chambre d’Agriculture des Pays de la Loire, entretien réalisé par Terres en villes en octobre 2024

Impacts sur la mobilité foncière : il s’agit de faire passer un message aux propriétaires fonciers, qui sont forcés de comprendre la nécessité de louer ou vendre leurs terres qui ne pourront pas devenir des parcelles constructibles. Cela permet d’éviter le morcellement des terres et de limiter l’urbanisation comme ce fut un succès dans l’Isère et le Maine-et-Loire. Cependant cet impact est progressif, voire faible dans la mesure où beaucoup de propriétaires n’ont pas conscience du classement de leurs terres sur le long terme. La nécessité de mener plus de campagnes d’informations et de mettre en place des procédures supplémentaires à l’animation apparaît afin d’éviter l’enfrichement et la rétention foncière.

Impacts sur le report de pression foncière hors périmètres ZAP/PAEN : ces périmètres peuvent induire un risque « d’effet pervers » de la sanctuarisation, bien que cet effet soit difficilement quantifiable. Dans tous les cas, ce report de pression peut avoir un effet positif sur l’attrait des collectivités locales pour la mise en place de tels périmètres. C’est notamment ce qui a pu se passer auprès des communes voisines du PAEN des Portes de l’Isère.

En somme, l’efficacité de la mesure de ces impacts pourrait être davantage garantie par l’usage d’autres outils d’évaluation des dynamiques foncières (prix, rétention, report), avec par exemple la mise en place d’analyses de marché locales.

Quelle articulation des outils de protection du foncier agricole avec l’objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN)¹ ?

Alors que leur pertinence est remise en question face à l’évolution de la réglementation sur l’artificialisation des sols, les ZAP et les PAEN sont perçus par tous les acteurs interrogés comme des outils cohérents avec l’objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Se justifient-ils toujours pour autant ? Certains acteurs estiment que ces dispositifs pourraient devenir obsolètes avec la

¹ En août 2021, la loi dite *Climat et Résilience* fixait l’objectif de réduire par deux le rythme d’artificialisation des espaces agricoles et naturels d’ici août 2031 et celui du ZAN d’ici 2050. Directement inspirée des propositions de la *Convention citoyenne pour le climat*, cette loi pousse à sortir du modèle économique de développement territorial centré sur l’artificialisation.

mise en place du ZAN, tandis que d'autres soulignent leur importance continue pour lutter contre la pression foncière et soutenir les projets agricoles à long terme.

Les ZAP et PAEN offrent une protection renforcée du foncier agricole, facilitant la transmission des exploitations et permettant des investissements durables. De plus, les programmes d'action associés au PAEN permettent d'initier des dynamiques territoriales importantes, notamment à travers les versions actualisées de ces derniers. Bien que le ZAN vise à limiter l'urbanisation, sa mise en œuvre effective prendra du temps et son registre est davantage comptable que programmatique, justifiant ainsi la poursuite de la création de ZAP et PAEN. Ces outils restent pertinents pour accompagner la transition écologique et l'évolution des modèles agricoles et alimentaires, au-delà de la simple sobriété foncière.

IV – PROPOSITIONS

La reprise de cette étude, initialement menée en 2022, s'appuie à la fois sur une veille bibliographique et sur des entretiens réalisés avec des acteurs clés des quatre territoires étudiés (départements, EPCI, chambres d'agriculture). Ce travail a permis de renouveler les propositions concernant la gestion des périmètres de protection des terres agricoles. À la croisée des dimensions techniques et politiques, ces recommandations offrent des perspectives intéressantes pour l'avenir des PAEN et des ZAP.

- 1) Assurer une démarche d'élaboration le plus concerté possible pour ne pas entrer en opposition avec la profession agricole
- 2) Evaluer les impacts de ces dispositifs par la mise en place d'observatoires des dynamiques foncières au sein des périmètres
- 3) Obliger les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et Schémas de cohérence territoriale (SCoT) à se saisir de ces mesures de protection
- 4) Travailler sur le volet juridique du PAEN pour adapter l'outil aux évolutions législatives
- 5) Améliorer la promotion des dispositifs de protection renforcée du foncier agricole dans les instances nationales
- 6) Créer un réseau national des structures porteuses de ZAP et PAEN

En définitive, cette étude dresse un état des lieux complet des dispositifs de protection renforcée du foncier agricole en France qui, face à l'artificialisation croissante des sols et à la diminution de la Surface Agricole Utilisée, apparaissent comme des réponses concrètes pour préserver le foncier agricole. D'une part, les ZAP se révèlent efficaces pour lutter contre l'urbanisation, bien que leur mise en place puisse susciter des oppositions et que leur pérennité dépende souvent d'une animation continue. D'autre part, les PAEN offrent une approche plus complète en combinant protection foncière et programme d'action, favorisant ainsi une dynamique territoriale plus forte.

Malgré leurs différences opérationnelles, ces deux dispositifs jouent un rôle crucial dans la préservation des espaces agricoles, particulièrement dans les zones périurbaines sous tension foncière. Pour renforcer leur efficacité, il serait pertinent d'envisager une meilleure articulation entre ces outils et les autres dispositifs de planification territoriale, tout en encourageant une gouvernance plus inclusive et une animation territoriale soutenue, afin de garantir la pérennité et l'acceptabilité de ces périmètres de protection.

