

Département de la Loire

Enquête publique sur le projet de zones agricoles protégées (ZAP)

2

CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

OBJET

Délimitation d'une ZAP sur les communes de Bonson, Saint-Just-Saint-Rambert et Sury-le-Comtal.

Autorité organisatrice

Préfecture de la Loire

Maître d'ouvrage

Loire Forez agglomération

Durée de l'enquête

16 jours, du 4 juin au 19 juin 2018

N° de dossier

E180000 70 / 69

Commissaire enquêteur

Jeanine BERNE – 42000 – Saint-Etienne

Date de remise du rapport

18 juillet 2018

SOMMAIRE

PREAMBULE	p. 3
Objet de l'enquête publique	
Définition et objectifs d'une ZAP	
Les fondements de mon avis	
I. LE CONTEXTE DE LA DEMARCHE	p. 4
Historique du projet de ZAP	
Le contexte local du projet de ZAP	
II - DEROULEMENT DE L'ENQUETE PUBLIQUE	p. 6
Les étapes de mon intervention	
La participation du public	
III. LE DOSSIER SOUMIS A L'ENQUETE	p. 8
Les pièces administratives réglementaires	
Le rapport de présentation	
IV - LES OBSERVATIONS DU PUBLIC	p. 12
V - CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR	p. 14
VI - AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR	p. 15

PREAMBULE

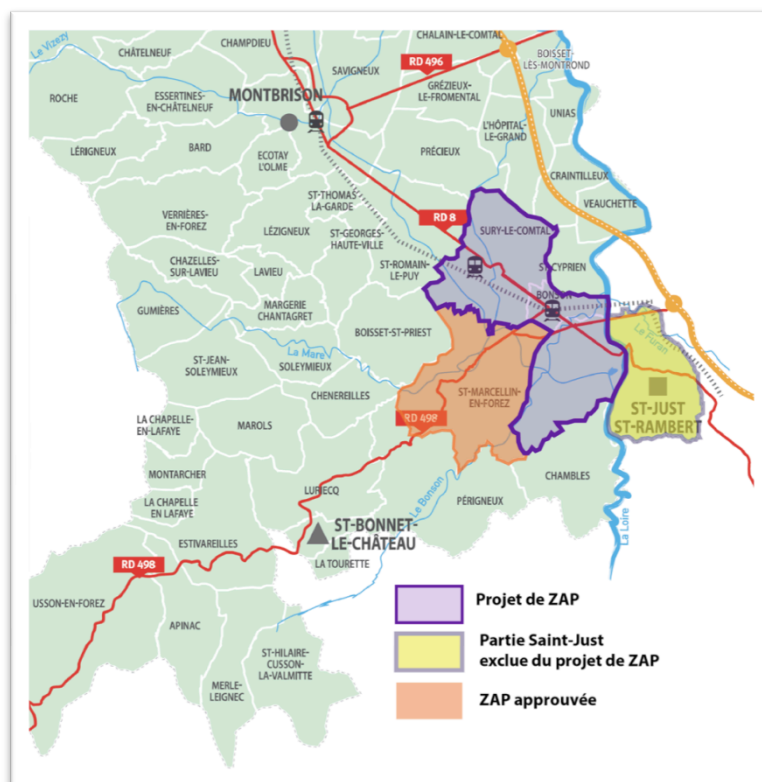
Objet de l'enquête publique

L'enquête publique prescrite par la Préfecture de la Loire a pour objet de valider le périmètre proposé pour la création d'une zone agricole protégée sur les communes de BONSON, SAINT-JUST-SAINT-RAMBERT et SURY-LE-COMTAL.

Définition et objectifs généraux d'une ZAP

Le classement en tant que zones agricoles protégées (ZAP) a pour objectif d'assurer la préservation à long terme des zones agricoles présentant un intérêt général pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes : qualité agronomique des sols, qualité des productions et situation géographique des terres agricoles.

Le périmètre de la ZAP soumis à l'enquête



Les fondements de mon avis

Au terme de mon rapport d'enquête publique, je fonde mon avis sur les considérations suivantes :

1. L'intérêt de la ZAP dans le contexte local ;
2. Le déroulement de l'enquête ;
3. La qualité du dossier soumis à l'enquête publique ;
4. Le bilan de la consultation.

I. LE CONTEXTE DE LA DEMARCHE

I. Historique du projet de ZAP

Suite à la création de la ZAC des Plaines, les trois communes constatant l'ampleur du prélèvement d'espaces agricoles décident de créer une ZAP.

Suite au transfert de compétences en urbanisme et planification 2015, c'est la Communauté d'agglomération de Loire Forez qui porte le projet.

24 mai 2016 : le conseil communautaire de Loire Forez agglomération engage la procédure de classement au titre d'une zone agricole protégée sur les communes de BONSON, SAINT-JUST-SAINT-RAMBERT ET SURY-LE-COMTAL ;

janvier 2017 : la chambre d'agriculture de la Loire et la commission départementale d'orientation de l'agriculture donnent un avis favorable au projet ;

8 juin 2017 : le directeur départemental des territoires de la Loire chargé de l'instruction du dossier établit son rapport ;

30 mars 2018 : le tribunal administratif de Lyon (décision n° E180000 70/6) me désigne comme commissaire enquêteur ;

24 avril 2018 : Le Préfet de la LOIRE prend l'arrêté (n°2018/023) portant ouverture de l'enquête publique préalable au projet de délimitation d'une zone agricole protégée sur les communes de BONSON, SAINT-JUST-SAINT-RAMBERT ET SURY-LE-COMTAL à la demande de Loire-Forez.

REMARQUES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Sur l'incidence d'une longue procédure

L'enquête publique a été prescrite par la Préfecture de la Loire deux ans après la délibération de la Communauté d'agglomération Loire Forez. Le projet avait été initié en 2013 et arrêté en 2015.

Celle-ci, devenue Loire Forez agglomération avec l'évolution de son périmètre (passage de 45 à 88 communes) a confié le suivi de l'enquête publique à ses services économiques.

Le mode d'élaboration, le délai entre la phase d'élaboration et l'enquête publique, les changements de personnel dans les services ont eu quelques incidences sur l'enquête publique : difficulté de compréhension pour le public, difficulté pour le commissaire enquêteur de trouver les informations et visiblement difficultés pour le personnel de Loire Forez agglomération de reconstituer l'historique des décisions.

2. Le contexte local du projet de ZAP

Des communes péri-urbaines à forte croissance démographique

Les communes de BONSON, SAINT-JUST-SAINT-RAMBERT et SURY-LE-COMTAL appartiennent à Loire Forez agglomération qui avec 107 500 habitants est aujourd'hui la 2^{de} structure intercommunale de la Loire. Ces trois communes ont connu une forte croissance démographique (en 50 ans, elles ont doublé leur population passant de 12 900 habitants en 1968 à 25 000 en 2015) qui s'est accompagnée d'une

extension tentaculaire des espaces résidentiels portée par le développement de l'habitat individuel, de l'extension des espaces des zones d'activité et commerce, de la création de nouveaux équipements et infrastructures adaptées à ces fonctions.

Toutes ces extensions se sont faites au détriment des espaces ruraux (agricoles ou naturels) avec comme conséquence une diminution des surfaces agricoles et une réorganisation des exploitations agricoles dont les espaces à cultiver ont été fractionnés.

Mais des communes à fort potentiel agricole

Malgré la diminution du nombre d'exploitations agricoles, celles des exploitants professionnels et celle des surfaces agricoles, l'agriculture reste très présente. Elle est cependant plutôt « résiduelle » dans la commune de Bonson.

L'agriculture de ces communes est reconnue dans les domaines de l'élevage, du maraîchage et des pépinières, spécialisations qui tiennent aux caractéristiques des sols et à l'existence d'un réseau d'irrigation ancien. Les communes ont été identifiées comme l'un des espaces à enjeux du SCoT Loire Sud.

Le passage des PLU communaux au PLUi

Les communes de Bonson, Saint-Just-Saint-Rambert et Sury-le-Comtal disposent d'un PLU respectivement approuvé en 2013, 2011 et 2014. Ces trois PLU devront être mis en compatibilité avec le SCoT Sud Loire approuvé le 19 décembre 2013.

La Communauté d'agglomération de Loire Forez a délibéré le 5 décembre 2015 en faveur de l'élaboration d'un PLUi concernant les 45 communes et comptant 80 700 habitants. Parallèlement à cette démarche elle conduit un projet de PLH sur les 88 communes de son périmètre actuel.

REMARQUES DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Sur l'intérêt de la ZAP dans ce contexte

Les ZAP ont été instituées par la loi d'orientation agricole (LOA) de 1999 et modifiées par celle de 2006. Pourtant, peu de communes en France se sont dotées de cet outil pour préserver les espaces agricoles. L'initiative est à saluer.

Dans le contexte local, deux démarches en cours engagent les communes de Bonson, Saint-Just-Saint-Rambert et Sury-le-Comtal, le SCoT et le PLUi. Elles ont pour objectif commun de protéger les espaces agricoles et naturels en proposant un mode de développement urbain moins extensif et plus économe en espace. Le PLUi pourrait proposer un autre mode de développement urbain qui amènerait à « rendre » de la terre agricole, ce dont doutent les agriculteurs ...

Le projet de création de ZAP impulsé par la prise de conscience d'un développement économique gros consommateur d'espaces agricoles de qualité est aussi l'occasion de comprendre et de faire partager que l'habitat est deux fois plus gourmand.

La création de la ZAP vient confirmer cette volonté de préserver à long terme leurs espaces agricoles et naturels, même si l'on peut penser qu'il est un peu tard par rapport à l'arrivée de la ZAC des Plaines et de toutes les infrastructures nécessaires à son raccordement au réseau d'autoroutes et par rapport au développement résidentiel des cinquante dernières années.

II - DEROULEMENT DE L'ENQUETE PUBLIQUE

L'enquête s'est déroulée du 4 juin au 19 juin 2018, sur 16 jours, le projet de ZAP n'ayant pas fait l'objet d'une étude d'impact ni d'une évaluation environnementale.

I - Les étapes de mon intervention dans cette enquête :

- Préparation de l'enquête publique avec les services de la Préfecture ;
- Vérification avant le début de l'enquête que l'ensemble des pièces administratives était présent et que les avis de publicité étaient conformes à la réglementation ;
- Prise de connaissance de l'ensemble du dossier soumis à l'enquête publique comportant le projet de ZAP (53 pages et 3 cartes), les avis des services associés et les décisions administratives préalables ;
- Rendez-vous avec Loire Forez agglomération pour un historique de la ZAC des Plaines et du projet de ZAP, puis contact avec la DDT ;
- Tenue des 3 permanences au siège des mairies au cours desquelles j'ai reçu 29 personnes venues consulter le dossier d'enquête, faire part de leurs observations ou déposer des documents ;
- Visites de terrains à la suite des deux permanences de Saint-Just-Saint-Rambert et de Sury-le-Comtal et consultation d'écrits sur les ZAP existantes ;
- Clôture des trois registres le 19 juin à Bonson, puis le 20 juin 2018 à Sury-le-Comtal et Saint-Just-Saint-Rambert ;
- Repérage sur les différents plans (ZAP, PLU, photos aériennes) des parcelles évoquées par les personnes reçues en permanence mais venues sans leurs références ;
- Analyse des observations et rédaction du procès verbal de synthèse des observations ;
- Remise à Loire Forez agglomération du procès verbal de synthèse des observations en l'invitant à produire un mémoire en réponse ;
- Examen et analyse du mémoire en réponse du Syndicat Mixte ;
- Rédaction du rapport d'enquête publique puis des conclusions et avis motivés.

2 - La participation du public

J'ai reçu 29 personnes au cours des trois permanences prévues dans le cadre de l'enquête publique :

- Sury-le-Comtal, lundi 4 juin de 9H à 12H : 4 personnes ;
- Saint-Just-Saint-Rambert, mercredi 13 juin de 9H à 13H : 13 personnes ;
- BONSON, mardi 19 juin de 14 H à 18H15 : 8 personnes

Quatre personnes ont déposé une observation sur le registre de Sury-le-Cantal, et une sur le registre dématérialisé. Sept autres personnes ont formulé des observations par courrier envoyé ou déposé en mairie de Bonson, dont trois qui n'avaient pas fait l'objet d'observations en permanence.

REMARQUES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Sur le déroulement de l'enquête publique

L'enquête publique s'est déroulée conformément à l'énoncé de l'arrêté préfectoral d'enquête publique et des articles de loi régissant la création d'une ZAP (code rural, code de l'environnement et code de l'urbanisme) ; aucun incident n'a perturbé son déroulement.

Les conditions d'accueil du public étaient assurées même si l'exiguïté des bureaux ne facilitait pas la consultation et la juxtaposition nécessaire des plans de la ZAP et du PLU, tous de grande dimension.

J'ai du prolonger les deux dernières permanences à Saint-Just-Saint-Rambert et Bonson en raison du nombre de personnes reçues.

Lors de mes permanences, j'ai été accueillie dans chacune des mairies par les responsables de l'urbanisme. Je regrette cependant de n'avoir pas rencontré d'élus des communes ou de Loire Forez agglomération lors des permanences.

J'ai rencontré quelques difficultés à trouver les bonnes informations ou les bons contacts, petits désagréments qui s'expliquent par la durée du projet, l'antériorité de l'étude et par les changements de personnel en lien avec l'évolution de Loire Forez Agglomération.

Sur l'information du public

L'information a été faite conformément aux règles en vigueur ; publication des avis et arrêtés d'enquête publique dans la presse et sur le site de la Préfecture de la Loire, affichage en mairie. L'avis d'enquête publique figurait sur le site de Sury-le-Comtal et Saint-Just-Saint-Rambert a publié une information dans « Au fil de l'eau », son bulletin municipal de Juin.

Je considère que c'eût été un plus que Loire Forez agglomération porte l'information sur son site internet, à la page dédiée aux enquêtes publiques.

Et que, dans l'objectif d'améliorer la compréhension de l'enquête publique, soit introduite une note générale en amont des dossiers expliquant la nature de la consultation et sa portée en précisant notamment qu'il ne s'agissait ni d'une modification des PLU ni de l'élaboration du PLUi.

Sur la participation du public

L'enquête publique a attiré un public significatif au regard des trois permanences qui étaient prévues puisque j'ai reçu 29 personnes.

La mise en place du registre dématérialisé n'a pas significativement amélioré la participation et l'expression du public.

La participation du public, relativement faible au regard de la population des trois communes, a été plus importante à Saint-Just-Saint-Rambert où des propriétaires de terres agricoles et des agriculteurs se sont exprimés.

Ce niveau de participation ne peut être imputé à un défaut d'information légale. Il pourrait s'expliquer par la durée de la démarche de ZAP et à son interruption pendant 3 ans, sans qu'aucune information nouvelle n'ait véritablement été organisée, ou encore par la relative méconnaissance du public de la portée de la création d'une ZAP et de la confusion possible avec la démarche du PLUi.

III. LE DOSSIER SOUMIS A L'ENQUETE

Le dossier soumis au public était complet dans chacune des communes (dossier papier) ainsi que sur le site de la Préfecture de la Loire et comportait :

1) Les pièces administratives réglementaires

- La délibération n° 9 du 24 mai 2016 de la communauté d'agglomération Loire-Foréz approuvant le projet de ZAP ;
- L'arrêté du préfet de la Loire n°2018/023PAT du 24 avril 2018 (5 pages) portant ouverture de l'enquête publique préalable au projet de délimitation d'une zone agricole protégée sur les communes de Bonson, Sury-le-Comtal et Saint-Just-Saint-Rambert ;
- L'avis d'enquête publique précisant les conditions de consultation du dossier et les modalités de déposition des observations ;
- L'avis des deux services consultés dans le cadre législatif de la création d'une zone agricole protégée : la chambre d'agriculture de la Loire et la commission départementale d'orientation agricole (CDOA). Ces deux avis émis en janvier 2017 étaient favorable au projet de zone agricole protégée sur les trois communes concernées ;
- Un registre d'enquête publique pour chaque commune ;
- La notice explicative sur l'opération (3 pages).

2) Le rapport de présentation

Le rapport de présentation réalisé par AGRICULTURES & TERRITOIRES de la chambre d'agriculture de la Loire rappelle en introduction l'origine du projet, à savoir l'implantation de la zone d'activité des Plaines (100 ha) et la définition générale de la ZAP.

Il présente ensuite un diagnostic agricole de chaque commune, les objectifs et impacts de la ZAP ainsi que les caractéristiques de son périmètre.

Le rapport comporte enfin la cartographie du périmètre sur chaque commune.

a) Les point essentiels du diagnostic :

La diminution des exploitations agricoles depuis 2000, plus forte sur la commune de Sury-le-Comtal que sur celles de Saint-Just-Saint-Rambert et Bonson.

Les atouts agricoles de chaque commune :

Sury-le-Comtal : Des sols variés propices à l'élevage de vaches laitières et des sols fertiles (les chabons) à fort potentiel agricole, favorable aux grandes cultures. Sur les sols caillouteux, l'irrigation pallie au déficit hydrique estival. 75% des terres agricoles sont labourables.

Saint-Just-Saint-Rambert : Des sols variés et des « spécialisations » agricoles : maraîchage dans les parties planes du nord bénéficiant largement de l'irrigation, élevage dans la partie sud plus vallonnée, émergence de réseaux de vente plus locaux (maraîchage et pépinière).

Bonson : Une agriculture « résiduelle » assurée par des exploitations extérieures avec de fortes contraintes d'accès et d'exploitation liées à la circulation et à la proximité de l'habitat.

Les enjeux majeurs de la ZAP

L'objectif de la ZAP est de soutenir une activité agricole dynamique en protégeant les espaces agricoles de ces communes fragilisés par le développement des activités économiques et celui de l'habitat.

- Prioriser la protection des zones de plaine les plus sollicitées ;
- Etablir une zone tampon pour limiter l'avancée de l'urbanisation et préserver les surfaces d'épandage ;
- Préserver l'outil de protection (bâtiments et parcelles) et l'accessibilité aux parcelles ;
- Pérenniser les parcelles irriguées ;
- Favoriser la remise en production des friches agricoles ;
- Et en définitive préserver le potentiel agricole pour les générations futures d'agriculteurs et pour permettre les évolutions de l'agriculture.

Les objectifs de la ZAP (surfaces classées dans son périmètre)

Objectifs de la ZAP pour les zones A et N des communes	Sury-le-Comtal	Saint-Just-Saint-Rambert	Bonson
Surface communale	2 414 ha	4 063 ha	520 ha
Surfaces classées en zone agricole (A)	1 479 ha	1 096 ha	0
% de la surface communale en ZAP	76 %	28 %	13 %

b) Les annexes du diagnostic :

Les comptes-rendus des trois comités de pilotage ayant réuni en 2014 et 2015 les collectivités concernées (mairies et communauté d'agglomération Loire-Forez, la chambre d'agriculture de la Loire, les syndicats (FDSEA et JA) et des représentants des agriculteurs.

Des cartes thématiques traitant pour les trois communes de l'ensemble des conditions dans lesquelles s'exerce l'agriculture (nature sols, réseau hydrographique, réseau d'irrigation, pentes, couvert végétal, contraintes réglementaires, espaces à enjeux pour le fonctionnement des exploitations agricoles.

c) Le périmètre de la ZAP est cartographié sur le fond cadastral « nu » de chacune des communes.

REMARQUES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Sur la compréhension du dossier

L'objet de l'enquête publique n'était pas toujours bien compris et à l'origine d'une confusion qui peut s'expliquer de deux façons :

- parallèlement au projet de ZAP, Loire Forez agglomération conduit une démarche pour l'élaboration d'un PLUi sur 45 communes dont font partie les communes concernées par la ZAP ;

- le projet de ZAP est resté en sommeil pendant trois années. Il était probablement connu des agriculteurs associés à la démarche ou informés, mais pas des propriétaires de terrains.

Ainsi, au regard des observations du public et dans l'objectif d'améliorer l'accessibilité aux documents et la compréhension du projet, il aurait été utile d'informer de la reprise de la démarche et d'introduire une note générale en amont des dossiers expliquant la nature de la consultation et sa portée, de préciser qu'il ne s'agissait ni d'une modification des PLU ni de l'élaboration du PLUI et d'informer du lien entre la ZAP et les PLU.

Sur le contenu du rapport de présentation

Le diagnostic agricole réalisé par la chambre d'agriculture était détaillé pour chaque commune, mais aurait gagné à être complété par une analyse et une mise en perspective de l'évolution urbaine afin d'initier un « véritable dialogue » entre espaces ruraux et espaces urbains.

De plus ce document au contenu technique et fragmenté par l'analyse de chaque commune gagnerait à être complété par une note d'ensemble plus « pédagogique » avec des priorités mieux hiérarchisées et plus « politiques » affirmant la volonté des élus de soutenir et de valoriser l'agriculture par la protection des terres agricoles et par le choix d'un mode nouveau mode de développement urbain.

Sur le périmètre retenu pour la ZAP

Les raisons pour lesquelles la ZAP porte exclusivement sur la partie de Saint-Rambert et exclut la rive droite de la Loire ne sont pas explicitée, mais justifiées par le choix de ne retenir que les bonnes terres de la plaine.

Pour autant, Saint-Just fait aussi partie des espaces périurbains que les ZAP ont pour objectif de protéger des pressions foncières. L'agriculture, moins intensive sans doute, y est bien présente.

La ZAP ne devrait-elle pas aussi protéger des éleveurs qui s'interrogent sur le devenir de leurs terres et qui risquent d'être menacés à long terme par le développement de l'habitat près des bourgs ou des hameaux ?

Sur les « rapports » entre ZAP et documents de planification

Les PLU des communes de Bonson, Saint-Just-Saint-Rambert et Sury-le-Comtal ont été respectivement approuvés en 2013, 2011 et 2014 et chaque PLU avait défini sa propre nomenclature pour ses zones agricoles

Aujourd'hui le PLUi est en cours d'élaboration et la ZAP s'imposera à ce document unique. Pour une meilleure compréhension de l'enquête publique et du lien entre les deux démarches, il aurait été utile de superposer la cartographie du projet de ZAP aux cartes des PLU en vigueur et de préciser pour les habitants les modalités et les

raisons d'assurer à long terme la protection des espaces agricoles et de préciser le statut à venir des terres agricoles exclues de la ZAP.

Sur la ZAP et la ZAC des Plaines

La création de la ZAC des Plaines étant à l'origine du projet de ZAP, la carte de la ZAP pourrait utilement comporter le périmètre de la ZAC dans chaque commune.

Une question reste posée : pourquoi certaines de ces parcelles (sur Sury-le-Comtal visiblement) ont été exclues de la ZAP, alors qu'il est précisé qu'elles mériteraient de rester terres agricoles ? Des extensions de la ZAC sont-elles envisagées ?

Sur l'intégration de nouvelles directives ou démarches

Les trois communes concernées sont classées en zone vulnérables nitrates dans la zone depuis 1994 et une « aire de protection prioritaire » sera définie sur la commune de Saint-Just-Saint-Rambert autour de Grenay.

Il aurait été utile d'évoquer les règles actuelles de la « zone vulnérables nitrates », de préciser les incidences possibles pour l'agriculture locale et la prise en compte de ces directives dans la ZAP.

Sur la question des friches

Les friches sont évoquées comme étant la conséquence de la rétention foncière de propriétaires conscients de la plus value qu'ils pourront faire si leur terrain est classé en zone urbanisable.

Les agriculteurs évoquent la difficulté à remettre en culture certaines parcelles en friche parce que trop petites ou d'accès difficile et se demandent comment, sans accompagnement, cette remise en culture pourra être réalisée.

Sur la question des limites entre espaces urbains et agricoles

Parmi les objectifs prioritaires de la ZAP est évoqué (page 35) celui « d'établir une zone tampon pour limiter l'avancée de l'urbanisation et préserver les surfaces des exploitations agricoles ».

Par ailleurs, les règles concernant l'épandage et les traitements phytosanitaires constituent un enjeu pour l'environnement et la santé des tiers et suppose de nouvelles pratiques agricoles sur de très grandes surfaces compte tenu des modes d'urbanisation des trois communes.

Loire Forez agglomération devra préciser la signification de cette « zone tampon » et éventuellement la matérialiser. Elle devra en particulier préciser si cette zone correspond aux espaces agricoles sous contraintes réglementaires et expliquer comment ces dernières sont traduites dans la ZAP là où les limites collent aux zones urbanisées. Enfin, elle pourra évoquer, si elles existent, les mesures prises pour accompagner les exploitants.

Sur les documents graphiques

Les cartes du rapport de présentation et du périmètre de ZAP s'étant avérés d'un usage peu commode en raison de leur échelle (les cartes en annexe), de leur contenu (les cartes communales), de l'impossibilité d'établir les liens entre petites et grandes cartes et de la difficulté à juxtaposer les cartes pour visualiser les parcelles en limite de commune, il conviendrait de les reprendre.

IV - LES OBSERVATIONS DU PUBLIC

Le bilan des observations et avis

Selon le mode de réception

Commune	Lors des permanences	Avis sur les registres en mairie	Avis sur le registre dématérialisé	Courriers reçus
Sury-le-Comtal	3	4		0
Saint-Just-Saint-Rambert	12	0	1	0
Bonson	9	0		7
TOTAL	24	4	1	7

Selon leur portée dans le projet de ZAP

Localisation des terrains par commune	Demandes d'information sur des parcelles	Demande de justification du classement ou d'exclusion de parcelles de la ZAP	Opposition au projet d'ensemble
Sury-le-Comtal	3	2	
Saint-Just-Saint-Rambert	8	10	3 + pétition de 19 agriculteurs
Bonson		3	
TOTAL	11	15	3 + 19

En prenant en compte les personnes reçues en permanence et celles qui ont envoyé des courriers (repreant parfois la déposition faite en permanence), 30 demandes d'information, observations et avis ont été formulés et se répartissent comme suit :

- 12 demandes d'information sur le classement de parcelles. Pour les parcelles non classées en ZAP, il s'agissait de demandes relevant des PLU. Pour celles classées en ZAP, il s'agissait de demande d'explication et, pour trois agriculteurs de vérifier que leurs terres étaient en ZAP ;
- 15 demandes d'exclusion de parcelles de la ZAP de la part d'agriculteurs ou de propriétaires privés ;
- 3 contestations du périmètre retenu et une pétition signée par 19 agriculteurs.

A noter que la moitié de ces observations émanent de personnes qui résident ou exploitent des terrains à Saint-Just-Saint-Rambert.

NB : les totaux des deux tableaux ne peuvent être mis en regard, d'une part parce que les observations pouvaient être formulées lors des permanences puis réitérées dans un courrier et d'autre part parce que certaines observations portaient à la fois sur des demandes d'information et sur des demandes d'exclusion de la ZAP

REMARQUES DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Sur la nature des observations du public

Les demandes d'information générale sur les parcelles et la plupart des demandes d'exclusion de la ZAP relevaient du PLU. Ce fut souvent l'occasion de donner quelques explications sur le PLUI en cours d'élaboration.

Face aux demandes d'exclusion de parcelles de la ZAP, je considère que certaines ne sont pas recevables et que d'autres mériteraient d'être réexaminées au regard des objectifs de la ZAP et de la nature du terrain, comme précisé dans la rapport d'enquête.

La remise en cause du périmètre par des agriculteurs interroge sur la méthode de travail, la qualité de la concertation et le sens du classement en ZAP de toutes les terres classées en zones agricoles des PLU sans qu'une véritable hiérarchie prenne en compte la valeur agronomique des terres ou leur situation actuelle (enclavement, accessibilité).

Sur le mémoire en réponse de Loire Forez Agglomération

Loire Forez agglomération valide la nécessaire insertion de cartes plus explicites telles que la superposition de la ZAP et PLU, de la ZAP et d'un fond parcellaire.

Loire Forez agglomération ne retient aucune demande de réexamen du classement de parcelles en s'appuyant sur les arguments du rapport de présentation de la chambre d'agriculture et en confirmant que les terrains actuellement classés en zone agricole dans les PLU sont intégrés dans la ZAP et que celle-ci s'imposera au PLUi.

A propos de la concertation avec les agriculteurs, Loire Forez agglomération répond que l'enquête auprès des 37 agriculteurs a eu lieu et est annexée au rapport de présentation, ce que je ne peux confirmer.

En réponses à mes questions, Loire Forez agglomération valide le fait que seule la partie Saint-Rambert a été retenue en raison de la pression foncière s'exerçant sur les terrains de plaine à forte valeur ajoutée et du constat de la forte consommation de terres agricoles liée à la création de la ZAC des Plaines et insiste sur le rôle de « zone tampon » que jouerait la ZAP.

V - CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Après avoir observé le déroulement de l'enquête publique, je considère que :

- *L'enquête publique s'est déroulée conformément aux textes législatifs en vigueur et que les dispositions ont été prises par la Préfecture de la Loire et par les communes de Bonson, Saint-Just-Saint-Rambert et Sury-le-Comtal pour faciliter l'accès au dossier et accueillir le public ;*
- *L'information a été réglementairement suffisante, bien que peu relayée par Loire-Foréz et inégalement par les communes concernées ;*

Après avoir pris connaissance du développement des communes, je considère que :

- *La ZAP est un atout pour assurer le maintien des espaces agricoles mais que cette protection ne devrait pas se limiter aux espaces d'agriculture intensive ;*
- *La ZAP devrait d'avantage intégrer le fait que l'habitat est, de loin, le plus grand consommateur d'espaces agricoles et ne pas considérer seulement les zones de plaine où s'installent effectivement les grandes zones d'activités ;*

Après avoir examiné le dossier présenté, rencontré les personnes en charge du dossier, je considère que :

- *Le dossier d'enquête était riche du diagnostic agricole de chaque commune mais comportait des faiblesses dans la représentation cartographique, les justifications du périmètre et les liens avec les démarches de planification ;*
- *Le projet de ZAP, initié suite à l'arrivée de la ZAC des Plaines, s'appuie uniquement sur un diagnostic agricole et sur la protection des espaces de plaine dédiés à une agriculture intensive et non sur la préservation de tous les espaces agricoles.*
- *Le projet exclut une partie des surfaces contractualisées dans des mesures compensatoires, sans que cela soit justifié ;*
- *Le projet prêt en 2015, n'a pas été suffisamment porté par Loire Forez Agglomération qui dispose depuis de toutes les compétences lui permettant de construire un projet d'aménagement du territoire dans une approche transversale intégrant des approches thématiques ;*
- *La notion de « zone tampon » n'est pas compréhensible et devrait être développée voire matérialisée. Le dessin de la ZAP figure en réalité une simple limite entre espaces urbains et espaces ruraux.*

Après avoir intégré les perspectives du PLUi, analysé les demandes de déclassement de parcelles et pris en compte les réponses de Loire Forez, je considère que :

- *Le périmètre de la ZAP, construit à partir des zones du PLU arrêtés dans des PLU approuvés en 2011, 2013 et 2014, ne prend pas en compte les évolutions possibles. En effet, les communes sont engagées dans le PLUi et doivent dans ce cadre être compatibles avec le SCoT Sud-Loire ;*
- *Ce temps d'élaboration du PLUi constitue une opportunité pour la construction*

d'un projet intégrant projet agricole et projet urbain dans une vision prospective ;

- Il serait constructif, pour affiner le périmètre, de mettre à profit la phase de définition de la vocation des espaces des communes. Cette réflexion pourrait aboutir à des modifications substantielles dans les périmètres de zones ;*
- Il serait par contre préjudiciable que la ZAP s'avère caduque l'année prochaine, en 2019, au moment de l'approbation prévue du PLUi.*

Après avoir entendu les agriculteurs et Loire Forez agglomération sur la question de la concertation, je considère que :

- Cette concertation a bien eu lieu dans le cadre des comités de pilotage mais les agriculteurs ont des préoccupations qui n'ont pas, à leur sens, été prises en compte et transcrites dans le périmètre de la ZAP : la questions des friches, des terrains enclavés ou contraintes par l'urbanisation.*

Après avoir entendu les observations des agriculteurs et fais des recherches sur des ZAP existantes, je considère que, du point de vue de la cohérence du développement territorial et de la prise en compte du monde agricole :

- Le périmètre exclut le secteur de Saint-Just, terre d'élevage alors que le rapport de présentation insiste sur la préservation des secteurs d'élevage dans la commune de Sury-le-Comtal et la partie Saint-Rambert ;*
- Le diagnostic est figé dans une analyse courte (2000-210) et n'intègre pas les préoccupations des agriculteurs, les seuls « opérationnels » des espaces agricoles face à l'avenir ;*
- La ZAP pourrait être plus qu'un outil foncier et sortir du rôle de paravent contre l'urbanisation galopante pour devenir un véritable outil de promotion de l'agriculture locale et de formation de la population ;*
- La ZAP ne peut être une simple injonction dont les professions agricoles doivent se saisir et que les contraintes pesant sur l'agriculture en raison des urbanisations passées et que leurs contraintes, de fonctionnement et économiques, devraient être d'avantage considérées ;*
- L'usage de l'espace dans les communes péri-urbaines étant conflictuel parce opposant des intérêts privés (les propriétaires de terrain, les exploitants et les urbains dans leur désir d'espace) aux intérêts publics (préservation de l'environnement, lutte contre le réchauffement climatique ...), les choix politiques doivent faire l'objet de débats plus larges et d'une communication appropriée.*

VI - AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

J'émet un avis favorable au projet de création d'une ZAP sur les communes de Bonson, Saint-Just-Saint-Rambert et Sury-le-Comtal, en raison de la protection des espaces agricoles qu'elle assure à long terme.

Cet avis est assorti d'une réserve sur le périmètre et d'une recommandation.

Réserve

Le périmètre de la ZAP devra être revu dans le cadre de l'élaboration du PLUi avec les objectifs suivants :

- définir un périmètre compatible avec le SCoT ;
- considérer avec les agriculteurs concernés l'intérêt d'inscrire dans la ZAP les surfaces agricoles de la partie Saint-Just ;
- débattre du classement de parcelles contraintes par les extensions urbaines ou par la qualité des sols ;
- justifier l'exclusion des parcelles objet de mesures compensatoires dans la ZAC des Plaines ;

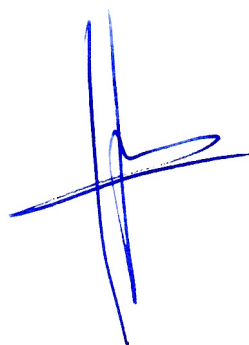
Dans ce cadre, les priorités de la ZAP devront être clarifiées :

S'agit-il de protéger les meilleures terres agricoles de la plaine ou de protéger tous les espaces agricoles permettant de valoriser des productions ou des filières locales et de soutenir une agriculture respectueuse de l'environnement ?

Recommandation

Le projet devra faire l'objet d'une information large et d'une communication appropriée clarifiant les points flous du dossier et l'impact de ces choix à long terme.

Fait à Saint-Etienne, le 18 juillet 2018



Jeanine BERNE
Commissaire enquêteur