



Charte foncière du département des Ardennes

**Permettre aux Ardennes de se développer en préservant
les espaces agricoles et naturels**

Une action concertée des acteurs de l'aménagement pour la maîtrise de la
consommation du foncier



Juin 2013

PRÉAMBULE

La charte foncière définit les lignes directrices d'une action concertée en faveur de la maîtrise des consommations foncières dans le département des Ardennes. Elle a été élaborée dans le cadre d'un partenariat entre l'État, le Conseil Général, la Chambre Économique des Ardennes et les associations de maires, pour les élus locaux et les acteurs de l'aménagement. Elle a été validée par les membres de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles.

Cette charte part de deux constats nationaux :

- 1) la perte du foncier agricole et naturel est équivalente à la surface d'un département tous les sept ans (Enquête Teruti du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche) ;
- 2) L'artificialisation des sols se réalise à 80 % aux dépens des terres agricoles (Agreste – Enquêtes sur l'utilisation du territoire 1992 et 2004).

Or, l'artificialisation des sols est un processus irréversible et le foncier est un des outils de production indispensable à l'activité agricole. Les phénomènes d'étalement urbain et de mitage déstabilisent les exploitations agricoles. Ils fragilisent leur transmission. La perte de surface de production a une incidence directe sur la viabilité économique des exploitations et plus largement sur l'économie agricole.



Le foncier, un outil de production indispensable à l'activité agricole. Crédit photo : CA.

Par ailleurs, l'artificialisation des sols transforme les paysages, réduit les capacités de rétention des eaux pluviales et nuit à la biodiversité.

Ainsi, la préservation du foncier est portée par une volonté politique au niveau national. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (2000), les lois du Grenelle de l'environnement, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, avec la taxation des terrains nus rendus constructibles (2010), la taxe pour sous-densité, etc., inscrivent la protection du foncier dans la législation.

Autant d'éléments qui légitiment pleinement d'engager une réflexion concertée sur l'optimisation du foncier en intégrant la volonté commune de tous les acteurs locaux de favoriser le développement économique du département, de préserver et de valoriser son cadre de vie et ses atouts naturels.

CONTEXTE DÉPARTEMENTAL

➤ **1^{ER} CONSTAT - L'AGRICULTURE, UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE GÉNÉRATRICE D'EMPLOIS NON DÉLOCALISABLES**

L'agriculture ardennaise occupe 62 % de l'espace départemental (part de la Surface Agricole Utilisée, DDT¹, 2012). Cet espace agricole très diversifié en termes de conditions naturelles est valorisé par une agriculture qui présente un bon potentiel de production. Ainsi, les systèmes d'exploitation sont contrastés du Nord au Sud, en fonction



Troupeau allaitant au pâturage. Crédit photo : CA.

notamment de la part d'herbe dans l'assolement : l'élevage tient une place importante sur les 2/3 Nord du département (élevage bovin viande et lait à l'herbe ou en polyculture), les systèmes « grandes cultures » occupent le Sud du département.

Les 3 000 exploitations ardennaises emploient plus de 6 000 actifs qui représentent 4,8 % des emplois du département (CA², 2012). Sur certains territoires ruraux comme l'Argonne, 20 % des emplois sont liés aux exploitations agricoles (CA, 2012). Par ailleurs, on constate

que, pour un emploi agricole direct, cinq emplois induits sont créés : machinisme, bâtiment, coopératives, vétérinaires, etc. (CA, 2012).

Le département compte notamment 37 entreprises agro-alimentaires dont deux abattoirs, deux laiteries et une usine de déshydratation de la luzerne.

De plus, l'activité agricole est essentielle pour le dynamisme de nos territoires ruraux : maintien des emplois et des services, service assuré par les agriculteurs aux collectivités, etc. Le développement des activités d'accueil et de vente directe contribue à l'animation locale et à l'attractivité du territoire ardennais.

➤ **2^{ÈME} CONSTAT - L'AGRICULTURE, UNE ACTIVITÉ BASÉE SUR LE FONCIER**

Parce que l'agriculture est directement liée au foncier et qu'elle nécessite des capitaux très importants, elle a besoin d'une vision à long terme. Une exploitation agricole est souvent le résultat d'un travail sur plusieurs générations.

Le foncier est stratégique pour l'agriculture en raison de plusieurs facteurs :

- ✓ L'organisation du parcellaire par rapport aux bâtiments d'exploitation ;
- ✓ La valeur agronomique des sols qui permet une diversité de production ;
- ✓ Les investissements réalisés (aménagement fonciers comme les chemins ou les fossés, construction de bâtiments, acquisition du cheptel, etc.)

De plus, pour les exploitations d'élevage, c'est-à-dire 60 % des exploitations agricoles ardennaises, il existe des enjeux spécifiques :

¹ Direction Départementale des Territoires des Ardennes

² Chambre d'Agriculture des Ardennes

- ✓ Les prairies attenantes aux bâtiments d'élevage sont vitales pour l'exploitation, et encore davantage en production laitière ;
- ✓ La surveillance et le soin des animaux nécessitent une proximité de l'éleveur ;
- ✓ Le fonctionnement de l'exploitation est très lié à l'équilibre herbe/cultures.



Pâturage attenante aux bâtiments d'élevage. Crédit photo : CA.

L'importance de l'élevage dans les Ardennes implique, à ce titre, une vigilance particulière pour en assurer sa pérennité.

De plus, la diversité des systèmes de production contribue à la variété des paysages et au maintien d'espaces ouverts en milieu urbain ou périurbain, favorisant par ailleurs la conservation de la biodiversité.

➤ 3^{ÈME} CONSTAT - UNE URBANISATION CROISSANTE MALGRÉ UNE BAISSÉ DE LA POPULATION ET DU NOMBRE D'EMPLOIS

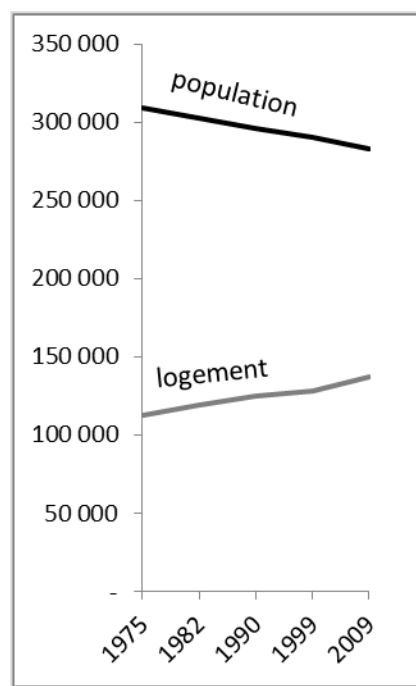
De manière générale, le département n'est pas soumis à une forte pression démographique. Au contraire, il a perdu environ 7 000 habitants entre 1999 et 2009, soit une croissance annuelle négative de -0,2 % (INSEE).

Pourtant, en moyenne, 922 logements ont été construits par an entre 2000 et 2009, ce qui représente près de 100 hectares consommés annuellement pour l'habitat (DDT, 2012).

Le desserrement des ménages explique en partie ce besoin croissant en logements. En effet, bien que le nombre d'habitants ait baissé, le nombre de ménages, lui, a augmenté. La taille moyenne d'un ménage est ainsi passée de 2,52 personnes en 1999 à 2,34 personnes en 2007 (INSEE).

De plus, on constate un phénomène de périurbanisation au Sud et à l'Ouest de Charleville-Mézières, au Sud-Ouest du département sous influence rémoise et le long de l'axe autoroutier A 34.

La périurbanisation et le desserrement des ménages contribuent donc à une demande continue en nouveaux logements, essentiellement individuels.



Évolution de la population et du nombre de logement dans les Ardennes. Source : INSEE.



Habitat collectif en centre-ville à Charleville-Mézières. Crédit photo : Habitat 08.

En outre, afin de favoriser le développement de leur territoire, les communes se dotent de documents d'urbanisme planifiant des zones à urbaniser. Ainsi, on observe que sur les 110 communes dotées d'un POS³ ou d'un PLU⁴ au 31 décembre 2011, 2 532 ha sont planifiés pour l'habitat dont 1 627 ha à court terme et 905 ha à long terme (DDT, 2011). Or, la consommation effective de foncier entre 2000 et 2010 n'a été que de 730 ha sur ces communes, ce qui traduit une planification des besoins dans les POS ou les PLU qui est plus du double des besoins réels.

Même si ce changement de destination des terres agricoles inscrit dans les documents d'urbanisme ne se traduira pas nécessairement par une réalisation, il crée des incertitudes chez les exploitants agricoles et peut freiner la transmission des exploitations, ce qui les fragilise.

➤ **4^{ÈME} CONSTAT - DES COMMUNES SANS DOCUMENT D'URBANISME SUR DES TERRITOIRES À FORT ENJEU AGRICOLE**

55 % des communes du département ne sont pas dotées de document d'urbanisme opposable. Ces communes représentent près de 50 % de la superficie du département et 15 % de la population (DDT, au 21 juin 2012).

Certes, ces communes correspondent globalement aux secteurs du département où l'on compte le moins de constructions nouvelles (Argonne, Thiérache).

Elles rassemblent toutefois 20 % de ces logements, essentiellement individuels. Ainsi on observe une consommation annuelle de 25 hectares de foncier hors planification dans le département (DDT, 2012), dans des communes qui coïncident souvent avec les territoires d'élevage. En 2012, sur les 127 demandes de dérogation à proximité de bâtiments d'élevage reçues par la Chambre d'Agriculture (certificats d'urbanisme, permis de construire, déclarations préalables), 97 concernaient des communes non dotées d'un document d'urbanisme.

³ Plan d'Occupation des Sols

⁴ Plan Local d'Urbanisme



Nouvelles constructions en extension du village de Vendresse. Crédit photo : CA, 2008.

En l'absence de document d'urbanisme, qui définissent des règles claires d'occupation du territoire, les exploitations agricoles situées en périphérie des communes sont susceptibles d'être menacées, au regard de leur activité, par des projets d'urbanisation en dehors des parties actuellement urbanisées.

➤ **5^{ÈME} CONSTAT – DES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES PORTÉES PAR DE NOMBREUX ACTEURS**

La planification et l'aménagement de zones d'activités est une volonté légitime des collectivités pour développer l'économie et l'emploi sur leur territoire.

Les collectivités planifient des espaces d'accueil pour les entreprises à l'échelle de leur territoire d'action : commune, communauté de communes, département.



Zone d'activité de Tournes-Cliron. Crédit photo : PNR des Ardennes.

Cependant, on constate que 82 zones d'activités sont recensées dans le département des Ardennes pour une superficie totale de 1 687 ha, dont 1 197 ha (71%) sont occupés, 305 ha (18%) disponibles à la vente à six mois environ et 185 ha (11%) non viabilisés ou non commercialisables. S'y ajoutent 20 zones d'activités en projet à très court terme, pour une superficie de 485 ha (DDT, SIG zones d'activité, 2011).

Par ailleurs, sur les 110 communes dotées d'un POS ou d'un PLU au 31 décembre 2011, près de 1 500 ha sont ouverts à l'urbanisation pour les activités, dont 1 081 ha à court terme (zones 1AU) et 400 ha à plus long terme (zones 2AU). La consommation effective annuelle pour l'implantation d'activités économiques est de 10 ha pour les constructions

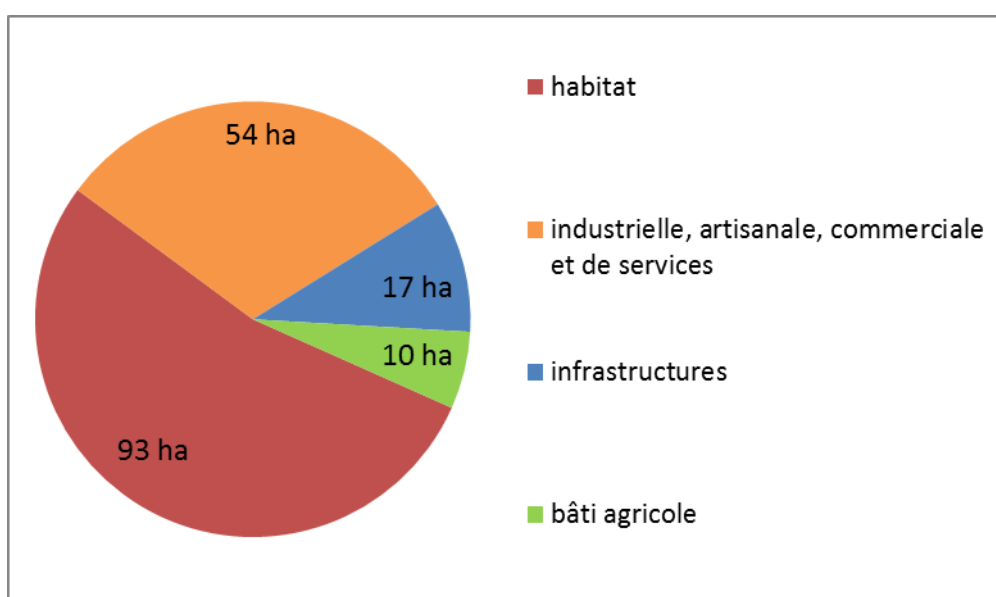
agricoles, sans compter les aménagements extérieurs, et de 54 ha pour la construction de locaux commerciaux, industriels, artisanaux, etc. (DDT, 2011).

L'inscription de zones d'activités dans les documents d'urbanisme peut indirectement fragiliser les exploitations agricoles. L'impact sur les exploitations concernées est souvent supérieur à celui de la planification pour l'habitat car il concerne des surfaces d'un seul tenant généralement plus importantes.

POUR CONCLURE,

Plus de 4 000 ha sont planifiés dans les documents d'urbanisme pour l'habitat et les activités économiques.

Entre 2000 et 2009, près de 180 ha par an ont été artificialisés (DDT, 2012) pour l'habitat (93 ha), pour les autres constructions (54 ha), pour le bâti agricole (10 ha), pour la construction d'infrastructures (17 ha).



Répartition des types de constructions dans les Ardennes. Source : DDT, 2012.

OBJECTIFS DE LA CHARTE FONCIÈRE

La charte foncière doit permettre de :

- ✓ Favoriser la concertation entre les acteurs concernés
- ✓ S'entendre sur des engagements qui font l'unanimité
- ✓ Anticiper et planifier l'occupation du territoire
- ✓ Assurer l'équité de traitement des projets
- ✓ Sensibiliser largement tous les acteurs du département

Ainsi, la charte se traduit en engagements, accompagnés de fiches actions pour guider le lecteur dans leur application. Ces fiches actions seront définies ultérieurement de manière partenariale entre les signataires de la charte et sont susceptibles d'évoluer. Elles seront mises en ligne sur les sites internet des signataires.

- Engagement 1 : Maîtriser l'urbanisation des communes sans document d'urbanisme ;
- Engagement 2 : Maîtriser l'urbanisation des communes dans le cadre de documents d'urbanisme ;
- Engagement 3 : Clarifier les règles de construction en zone agricole ;
- Engagement 4 : Encourager la coordination des projets de zones d'activités pour une meilleure attractivité du territoire ;
- Engagement 5 : Promouvoir la charte foncière ;
- Engagement 6 : Suivre et évaluer la charte foncière.

ENGAGEMENTS

➤ **Engagement 1. Maîtriser l'urbanisation des communes sans document d'urbanisme**

D'après la règle de constructibilité limitée (Article L111-1-2 du Code de l'Urbanisme), le territoire d'une commune non dotée d'un document d'urbanisme est juridiquement inconstructible en dehors des parties actuellement urbanisées. Cela n'empêche pas les communes non dotées d'un document d'urbanisme de chercher à s'étendre au-delà des dernières maisons existantes. En effet, la notion de « parties actuellement urbanisées » est soumise à différentes interprétations.

De plus, les communes ont la possibilité de déroger à cette règle par le biais d'une délibération motivée du Conseil Municipal si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie. Sous certaines limites et sous le contrôle de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) dans les Ardennes, les communes ont donc la possibilité de se développer sans planification, ce qui ne les encourage pas nécessairement à se doter d'un document d'urbanisme.

C'est pourquoi, il est nécessaire de :

- ✓ Maîtriser les projets envisagés hors parties actuellement urbanisées des communes (**Fiche A**) ;
- ✓ Encourager l'élaboration de documents d'urbanisme (**Fiche B**).

➤ **Engagement 2. Maîtriser l'urbanisation des communes dans le cadre de documents d'urbanisme**

Les communes se dotent généralement d'un document d'urbanisme pour créer de nouvelles zones constructibles afin d'attirer et accueillir de nouveaux habitants ou de nouvelles zones d'activités.

Il est alors nécessaire de les accompagner dans l'élaboration de leur document d'urbanisme pour qu'elles planifient un développement raisonnable par une urbanisation cohérente et économe en foncier.

Le diagnostic préalable à l'élaboration du document d'urbanisme doit permettre d'identifier les enjeux et le potentiel de développement de la commune, de préserver les activités économiques en place, notamment les sites d'exploitations agricoles.

C'est pourquoi, il est nécessaire de :

- ✓ Fixer des objectifs de développement communal cohérents (**Fiche C**) ;
- ✓ Réaliser un diagnostic agricole pertinent pour analyser l'impact du projet sur l'agriculture (**Fiche D**) ;
- ✓ Optimiser l'existant (dents creuses, logements vacants, etc.) et étendre l'urbanisation en continuité de l'existant (**Fiche E**), en cohérence avec les objectifs de développement communal.

➤ **Engagement 3. Clarifier les règles de construction en zone agricole**

La zone agricole (zone A) est par définition une zone inconstructible. Seules les constructions « nécessaires » à l'exploitation agricole y sont autorisées. Peuvent être considérés comme telles les logements des exploitants dès lors que leur présence est requise à proximité du site d'exploitation. Mais cette notion de constructions « nécessaires » à l'exploitation agricole demande à être précisée pour éviter les interprétations et les inégalités de traitement.

Dans la même logique de limitation de l'extension urbaine et du mitage, les constructions agricoles doivent respecter l'objectif d'optimisation de la consommation foncière. En effet, les logements des exploitants peuvent devenir, quelques années après leur construction, des logements de tiers et être à l'origine d'un développement de l'urbanisation autour des sites agricoles.

C'est pourquoi, il est nécessaire de :

- ✓ Définir les constructions « nécessaires » à l'exploitation agricole en vue de la justification lors d'une demande de permis de construire (**Fiche F**).

➤ **Engagement 4. Encourager la coordination des projets de zones d'activités pour une meilleure attractivité du territoire**

Pour rendre le département attractif, les acteurs économiques et de l'aménagement doivent anticiper la gestion et la libération du foncier dès qu'il le faut afin d'accueillir les investisseurs intéressés.

La concertation entre tous les acteurs à l'échelle départementale est indispensable pour articuler les projets et assurer leur cohérence tout en évitant de fragiliser le tissu des exploitations agricoles.

Par ailleurs, au regard des zones d'activités, mises en place en vue du développement économique et de l'emploi, en l'absence éventuelle d'options effectives de valorisation industrielle, artisanale ou de services, il conviendrait que les parcelles non artificialisées et qui font toujours l'objet d'une utilisation agricole ne soient pas utilisées pour l'accueil de projets photovoltaïques au sol.

C'est pourquoi, il est nécessaire de :

- ✓ Engager une réflexion sur les zones d'activités stratégiques à l'échelon départemental (**Fiche G**) ;
- ✓ Mettre en place une concertation intercommunale pour la création des zones d'activités classées hors zones d'activités stratégiques (**Fiche G**).

➤ **Engagement 5. Promouvoir la charte foncière**

Les signataires sont garants de l'application des engagements de la charte.

C'est pourquoi, ils s'engagent à :

- ✓ Établir dans les meilleurs délais les fiches actions nécessaires à la déclinaison opérationnelle de la charte foncière ;

- ✓ Diffuser la charte foncière et obtenir des différents acteurs publics du territoire, dont les communautés d'agglomérations et les communautés de communes, l'adhésion aux engagements qu'elle définit ;
- ✓ Se tenir mutuellement informés d'éléments nouveaux de nature à influencer le contenu de la charte et des éventuelles difficultés d'application.

➤ **Engagement 6. Suivre et évaluer la charte foncière**

Pour suivre et évaluer la charte foncière les signataires s'engagent à :

- ✓ Mettre en place un comité de suivi de la charte foncière pour faire un bilan annuel. Ce comité de suivi est composé de la CDCEA, élargie aux présidents de la Chambre de Commerce et d'Industrie et de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat des Ardennes. Il se réunira au moins annuellement pour évaluer l'impact de la charte à partir des indicateurs de moyens et de résultats prévus dans les fiches actions.

Les signataires confient à la Direction Départementale des Territoires la responsabilité de leur présenter l'évolution de ces indicateurs et s'engagent à lui transmettre ceux dont ils disposeront.

Ces indicateurs pourront être complétés ultérieurement, notamment par des éléments provenant de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles ou du plan régional de l'agriculture durable.

- ✓ Faire évoluer et adapter la charte en fonction du bilan annuel et des évolutions réglementaires et législatives.

UN ENGAGEMENT DES SIGNATAIRES

Les signataires expriment, dans le cadre de cette charte, leur volonté commune de considérer le foncier comme un bien rare qu'il convient de protéger en maîtrisant sa consommation. Ils s'engagent donc à en promouvoir une gestion économe et planifiée.



Le Président du Conseil
Général

M. Benoît HURE



Le Préfet

M. Pierre N'GAHANE



Le Président de la Chambre
d'Agriculture

M. Sébastien LORIETTE



Le Président de la Chambre
de Commerce
et d'Industrie Territoriale

M. Gérald SPIRE



Le Président de la Chambre
des Métiers et de l'Artisanat

M. Bernard DETREZ



La Présidente de l'Union des
Maires des Ardennes

Mme Claudine LEDOUX



Le Président de l'Association
des Maires du département
des Ardennes

M. Régis DEPAIX

UNE ADHÉSION DES ACTEURS DU TERRITOIRE

Les acteurs du territoire (collectivités locales et leurs groupements, agences de développement économique, bureaux d'étude, aménageurs fonciers,...) pourront adhérer à la charte.

Adhésion à la charte foncière du département des Ardennes

Nom de l'organisme :

Après avoir pris connaissance de la charte foncière du département des Ardennes et des engagements qu'elle définit, le signataire, dûment mandaté par délibération de ses instances en date du/...../....., exprime sa volonté de considérer le foncier comme un bien rare qu'il convient de protéger en maîtrisant sa consommation.

Il s'engage donc, aux côtés des chambres économiques, du conseil général, des associations de maires et de l'État, à en promouvoir une gestion économe et planifiée.



Fait à,
le/...../.....

(cachet et signature)

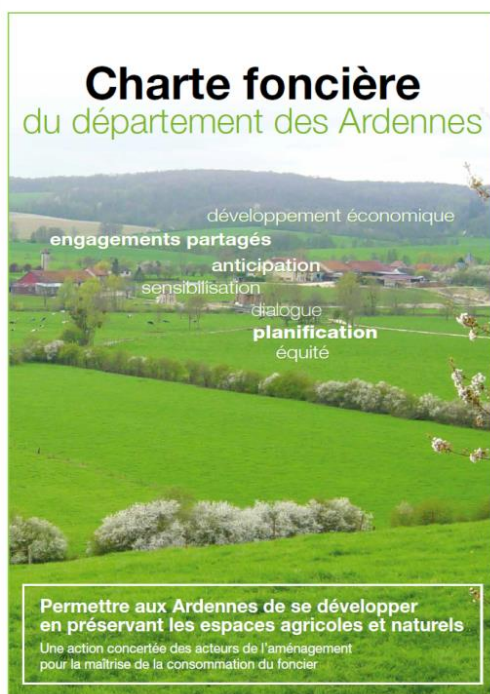
Annexe 1 – Adhésion de la Communauté de Communes des Crêtes Préardennaises

Adhésion à la charte foncière du département des Ardennes

Nom de l'organisme : **Communauté de Communes des Crêtes Préardennaises**

Après avoir pris connaissance de la charte foncière du département des Ardennes et des engagements qu'elle définit, le signataire, dûment mandaté par délibération de ses instances en date du 04/07/2013, exprime sa volonté de considérer le foncier comme un bien rare qu'il convient de protéger en maîtrisant sa consommation.

Il s'engage donc, aux côtés des chambres économiques, du conseil général, des associations de maires et de l'État, à en promouvoir une gestion économe et planifiée.



Fait à Les Mazures,
le 21/06/2013.

CONTACTS



Direction Départementale des Territoires des Ardennes

3, rue des Granges-Moulues

08000 Charleville-Mézières

Tél. 03.51.16.50.00

www.ardennes.equipement-agriculture.gouv.fr



Chambre Économique des Ardennes

Service Aménagement du Territoire

Chambre d'Agriculture des Ardennes

1 avenue du petit bois

08013 Charleville-Mézières Cedex

Tél. 03.24.36.64.40

www.ardennes.chambagri.fr



Conseil Général des Ardennes

Hôtel du Département

08011 Charleville-Mézières Cedex

Tél. 03.24.59.60.60

www.cg08.fr