

<b>CONSEIL PERMANENT</b>
<b>Commission nationale Gestion des territoires et des questions foncières</b>
<i>Bilan des travaux de la commission nationale</i>

<p>DEMANDEUR : Conseil Permanent  Date de nomination : 24 avril 2014 (conseil permanent) renouvelée les 21-22-23 février 2017 / 01-21 mars 2017 / 27 avril 2017 (comités nationaux)  Composition : MM. Brisebarre (Pdt), Pastorino, Toubart, C. Robert, Saintout, M. Robert, Champetier, Chessel, Tronc, Poigt, Mme Faucou.</p>
<p>Animateurs : Carole Robert (APCA) et Gilles Flutet (INAO)</p>

La mission de protection des aires délimitées, confiée à l'INAO depuis 1977 s'est renforcée au fil des ans pour devenir aujourd'hui une des missions fondamentales de l'Institut. L'INAO occupe une place centrale dans la politique de protection des territoires concernés par une production sous SIQO. L'INAO tient sa compétence et sa légitimité pour assurer la protection des aires délimitées de sa mission historique (1935) de délimitation des aires de production sous Indication Géographique. Si, à l'origine, la protection concernait exclusivement le parcellaire des AOC Viticoles, il est désormais essentiel de définir une approche concernant l'ensemble des SIQO. La mise en place des CDCEA en 2011, devenues Commissions Départementales de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestier (CDPENAF) en 2014, a confirmé l'importance de la protection du foncier sous SIQO et le rôle clé de l'INAO en la matière. C'est dans cette logique que le conseil permanent a créé une commission nationale « Gestion des Territoires et des questions foncières » en avril 2014, présidée par Philippe BRISEBARRE, animée par Gilles FLUTET (INAO) et co-animée par Carole ROBERT (APCA).

Afin d'assurer et d'optimiser une protection du foncier agricole sous SIQO, la commission a été missionnée notamment pour :

- Réaliser un inventaire des actions de protection des territoires menées par l'INAO ;
- Etablir la liste des termes utilisés ainsi que leurs définitions (glossaire) ;
- Proposer les éléments d'orientation et de cadrage nécessaires en particulier pour la participation de l'INAO au sein des CDPENAF;
- Définir le type de protection le mieux adapté à chaque signe ou/et chaque filière (ex. : protection du parcellaire viticole AOC, d'une aire géographique unique) ;
- Proposer des actions pour sensibiliser les ODG sur leur rôle en matière de préservation et de mise en valeur des terroirs (article L.642-22 Code Rural et de la Pêche Maritime) ;
- Rédiger un guide méthodologique pour sensibiliser les interlocuteurs de l'INAO (collectivités locales, services déconcentrés de l'état, enseignement sup...) sur ce qu'est une aire de production, pourquoi et comment la protéger ;

- En partenariat avec la commission Environnement, travailler sur la prise en compte du patrimoine paysager dans les SIQO, sa préservation et celle des éléments naturels constitutifs du terroir (ex : travaux ayant pour conséquences une modification de la nature des sols ou du micro-climat).

## **1. Principes et orientations de la commission nationale Gestion des territoires et des questions foncières**

Dès sa mise en place, la commission a acté quelques principes et orientations.

- Le thème de la protection du foncier sous SIQO est un thème transversal à l'ensemble des SIQO, même si l'INAO a une expérience plus spécifique sur les AOC viticoles. Il est important de pouvoir communiquer vers l'extérieur pour faire connaître la position générale de l'INAO en matière de protection du foncier sous SIQO. En effet, il est constaté dans de nombreuses situations, une méconnaissance totale de l'existence des SIQO sur un territoire donné, du rôle des ODG et de l'INAO.
- La protection du foncier sous SIQO ne doit pas être que « défensive ». Importance d'intégrer les SIQO dans la globalité d'un territoire.
- Ne pas oublier que la production d'un SIQO peut également modifier un territoire. De fait, pour d'autres utilisateurs de l'espace, les SIQO peuvent être vecteurs de nuisances.
- Une protection efficace passe par un travail quasi systématique de concertation et de collaboration avec les acteurs de terrain.
- Définir une protection adaptée à chaque SIQO est un objectif ambitieux compte-tenu de la diversité des signes. Cela nécessite une expertise préalable pour identifier les fondements sur lesquels reposent les différentes familles de signes (terroir, savoir-faire, transformation...), afin ensuite de proposer des « clés d'entrée » à mobiliser pour la protection.

## **2. Bilan de l'activité de la commission nationale Gestion des territoires et des questions foncières**

Entre 2015 et 2021, la commission s'est réunie à 15 reprises. La volonté de la commission a été de pouvoir élargir la concertation et la réflexion à d'autres acteurs de la protection du foncier, que ce soit des représentants des fédérations professionnelles, des parcs naturels régionaux et nationaux mais aussi aux aménageurs. C'est pour cela que très régulièrement ont participé aux échanges le bureau du foncier de la DGPE, la CNAOC et vins IGP, la fédération des parcs nationaux de France (aujourd'hui OFB) et la fédération des parcs naturels régionaux.

La commission a également échangé avec GRTGaz (transport de gaz) et la Fédération des énergies éoliennes (FEE).

Au cours de ses travaux, la commission a travaillé sur 6 thématiques principales :

- Les fondements des SIQO sous l'angle de la protection du foncier : les Points Principaux à Protéger
- Les CDPENAF : l'INAO y siège dès lors qu'un projet impacte un SIQO ; ces commissions émettent un avis conforme si atteinte substantielle d'un projet sur une aire AOP.
- Le développement de l'éolien
- Les zonages environnementaux
- L'artificialisation des sols
- le photovoltaïque.

La commission a produit 2 rapports présentés devant le conseil permanent (voir développement ci-après).

A noter que la commission nationale n'a été saisie qu'une seule fois par un comité, le comité IGP vins pour travailler sur la problématique de l'apport de gravats et autres déchets sur des parcelles IGP.

### 3. Les rapports de la commission nationale gestion des territoires et des questions foncières

#### A – 1<sup>er</sup> rapport de la commission – 2016

Dans ce document présenté aux instances de l'INAO, la commission nationale fait plusieurs propositions accompagnées d'un plan d'actions autour de 3 thèmes : la mission de protection des SIQO, le rôle de l'INAO, le rôle des ODG.

La mission de protection du foncier sous SIQO répond aux besoins :

- de protection du patrimoine collectif,
- de préservation des surfaces à usage, et des surfaces à vocation identifiées à fort enjeu sur un territoire donné,
- de préservation de l'image du SIQO liée à sa réputation, aux savoir-faire développés par un groupe humain,
- de maintien de l'économie à l'échelle de l'opérateur et de la filière ;

Les « Principaux Points à Protéger » doivent pouvoir être mobilisés pour chaque SIQO concerné par un projet d'aménagement ou d'urbanisme du territoire, afin de garantir le respect des dispositions des cahiers des charges.

Tous ces enjeux montrent la nécessité :

- de communiquer vers l'extérieur sur ce que sont les SIQO et l'impact positif qu'ils ont sur les territoires sur lesquels ils sont implantés en matière d'image, de réputation, de paysages et de plus-value économique ;
- de sensibiliser l'ensemble des acteurs locaux (élus, ODG, chambres d'agriculture, services de l'Etat) sur la nécessité de protéger le foncier sous SIQO ainsi que les exploitations agricoles et ateliers qui y sont associés.

Les services de l'INAO ont à se positionner comme expert dans le domaine du foncier agricole sous SIQO.

Les ODG ont un rôle actif et décisif quant aux actions de préservation du foncier sous SIQO, ils ont intérêt à intervenir le plus en amont possible, et à se faire connaître auprès des élus et des porteurs de projets.

Actions proposées	Résultats
<p>Mission protection du foncier</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Présenter dans l'ensemble des comités la mission de l'institut et les enjeux défendus,</li> <li>- Présenter au conseil permanent un bilan annuel des actions de l'INAO en matière de protection du foncier sous SIQO,</li> <li>- Réaliser et diffuser un document d'information sur cette thématique.</li> </ul>	<p>Depuis 2018 les services présentent un bilan de la protection du foncier devant les instances.</p> <p>Un mémo a été rédigé à l'attention des agents et diffusable à l'extérieur, rassemblant la définition des enjeux et les différents textes réglementaires permettant à l'INAO d'émettre des avis sur les documents d'urbanisme et les projets d'aménagement. Il est régulièrement mis à jour par les services de l'INAO.</p> <p>Dans le cadre du projet d'établissement de l'INAO, des documents d'information à l'attention des ODG et des partenaires ont</p>

	été réalisés avec pour objectif de les sensibiliser aux enjeux.
Coopération Institut / DDT(M) lors de la constitution du porter-à-connaissance des documents d'urbanisme, Participation à la rédaction des chartes agricoles pilotées par les Chambres d'agriculture et/ou les collectivités locales avec la participation des ODG, Organisation d'actions de communication auprès des DDT(M) et des chambres d'agriculture pour mieux faire connaître les orientations portées par l'INAO	Si grâce aux CDPENAF l'INAO a confirmé auprès des autres acteurs de la protection du foncier son statut d'expert, la diversité de situations entre les départements ne facilite pas une approche homogène. Pour autant, l'institut a pu communiquer auprès des DRAAF et des DDT sur cette thématique à plusieurs reprises et l'INAO a intégré le réseau des correspondants du foncier du Ministère de l'agriculture. Un courrier a été adressé à l'ensemble des Préfets de régions et de départements pour leur rappeler l'intérêt de solliciter l'expertise de l'INAO sur les projets ICPE. L'INAO est intervenu à 2 reprises dans des formations de l'APCA.
Procéder à un recensement des actions des ODG en matière de protection du foncier sous SIQO, Généraliser l'information des ODG par l'INAO sur les projets à risques afin de recueillir leur propre avis avant de rédiger celui des services, Inciter les ODG à la mise en place de commissions « protection » en concertation avec l'INAO.	Le recensement des actions a été fait. L'Instruction de Service protection du foncier de l'INAO favorise l'information des ODG sur les projets les plus impactants et une veille sur les installations classées est mise en place pour alerter éventuellement les ODG afin que ces derniers puissent se mobiliser pendant l'enquête publique. Si le sujet est identifié, il n'y a pas, comme préconisé, de réunions régulières bipartites entre ODG et INAO sur le sujet de protection du foncier.

## B – 2<sup>ème</sup> rapport de la commission – 2019

S'appuyant sur ses premiers constats et travaux, et sur les premiers retours concernant le fonctionnement des CDPENAF et le rôle actif qu'y ont les agents de l'INAO, la commission nationale a proposé des orientations générales qui visent à renforcer la préservation du foncier, déterminant majeur de la pérennité des filières sous SIQO.

Si le rapport a été présenté au conseil permanent en février 2019, la mise en œuvre des orientations n'a pu être pleinement réalisée à ce jour.

Actions proposées
Elaborer un diagnostic du foncier territorial par le demandeur lors d'une demande de reconnaissance ou de modification d'une délimitation, les demandeurs devraient pouvoir fournir les éléments suivant pour affiner l'instruction des demandes et éclairer les débats des comités nationaux (Un recensement des activités liées au SIQO sur le territoire, analyse de la dynamique de la filière au regard des espaces restant à exploiter ...)

Missionner les commissions d'enquête sur l'analyse des questions foncières  
Les demandes de reconnaissance initiale ou de modification de la délimitation (aire géographique, aire parcellaire, identification parcellaire) font l'objet d'un examen de recevabilité.

Organiser un échange systématique ODG/INAO sur la thématique « protection du foncier »  
L'objectif est que puissent être partagés les besoins et les difficultés ressentis par l'ODG sur cette thématique, la connaissance de projets d'aménagement et l'expertise des services de l'INAO qui peuvent venir en appui. Cet échange pourrait s'organiser lors des réunions bipartites ODG / services de l'INAO.

### **Conclusion**

Au travers de ses travaux, la commission nationale « gestion des territoires et des questions foncières » a pu mettre en lumière toute la complexité de la protection du foncier que ce soit par rapport à une réglementation importante (code rural, code de l'urbanisme, code de l'environnement), mais aussi à la diversité des SIQO. Pour autant, la commission considère que ce sujet est fondamental pour les SIQO et prend de plus en plus de poids dans les missions de l'institut. De ce fait, il apparaît souhaitable de pérenniser cette commission, lieu d'échange et de réflexion entre les instances.

La commission peut tout de même regretter la difficulté à mobiliser les instances sur ce thème, et souhaite, pour y remédier, que les actions proposées dans son deuxième rapport puissent être mises en œuvre. La sensibilisation des ODG doit également être une priorité afin de faire connaître et reconnaître les enjeux des productions sous SIQO sur un territoire.

La commission considère également important de continuer le développement des relations avec d'autres acteurs de la protection du foncier, comme les SAFER. Enfin, la commission nationale souhaiterait à l'avenir plus d'échanges avec les autres commissions nationales sur des sujets transversaux, comme l'agrivoltaïsme par exemple.

Annexe : plaquette communication « protection des territoires sous SIQO »

# PROTECTION DES TERRITOIRES

sous signes d'identification  
de la QUALITÉ et de l'ORIGINE



MODE D'EMPLOI

Selon les données publiées par l'Observatoire de l'artificialisation des sols, au moins **22 000 hectares d'espaces agricoles, naturels ou forestiers** disparaissent chaque année, soit l'équivalent de deux fois la superficie de la ville de Paris.

La gestion économe de l'espace rural et la protection de l'activité agricole sont donc des enjeux importants des politiques du Ministère chargé de l'agriculture.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'action de l'INAO, avec la mission plus particulière de **défense des signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO)**. Cette mission, l'INAO la conduit avec et aux côtés des ODG (**Organisme de Défense et de Gestion**), à la défense des dynamiques locales des filières de ces produits de qualité.

**MAIS PLUS PRÉCISÉMENT QUELLES SONT LES QUESTIONS À TRAITER ET QUELLES SONT LES ACTIONS À METTRE EN PLACE ?**

## Quelques éclairages ...

### MISSIONS DE L'ODG

(Extrait de l'article L.642-22 du Code Rural et de la Pêche Maritime)

- Préserver et mettre en valeur les terroirs, les traditions locales, les savoir-faire et les produits qui en sont issus.
- Défendre et protéger le nom, le produit et le terroir, valoriser le produit et la connaissance statistique du secteur.
- Agir pour la préservation environnementale du terroir et du bien-être animal.

### MISSIONS DE L'INAO

(Extrait de l'article L.640-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime)

- Promouvoir la diversité des produits, l'identification de leurs caractéristiques et de leur mode de production ou leur origine.
- Renforcer le développement des secteurs agricoles (...) et alimentaires.
- Fixer sur le territoire la production agricole, forestière ou alimentaire et assurer le maintien de l'activité économique.

### QUE POUVONS-NOUS DÉFENDRE EN COMMUN ?

Sur le pilier que constitue le cahier des charges de chaque SIQO, INAO et ODG défendent ensemble les enjeux suivants :

- Un patrimoine collectif lié à des facteurs naturels et humains
- L'image positive du SIQO, sa notoriété et sa réputation
- La pérennité du SIQO et des exploitations agricoles qui le produisent
- La pérennité de l'économie de toute la filière

## DES ENJEUX COMMUNS POUR L'ODG ET L'INAO

**L'INAO gère un ensemble de signes de la qualité et de l'origine qui présentent des enjeux particuliers.**

Un des éléments forts des AOP (appellation d'origine protégée) et des IGP (indication géographique protégée) est la définition d'une aire géographique dans laquelle les étapes de production, de transformation et d'élaboration sont réalisées, en totalité pour les AOP et pour l'une d'elles au moins pour les IGP. Certaines AOP vont au-delà, en délimitant une aire parcellaire au sein de l'aire géographique.

Bien que non liés à des critères de délimitation, l'Agriculture Biologique et le Label Rouge sont également pris en compte dans les enjeux car il s'agit d'une délimitation de « fait » intégrant des usages et/ou des aspects environnementaux.

## Quelles pressions sur le foncier sous SIQO ?

### Le recul des terres agricoles au profit de l'urbanisation et des infrastructures

Les besoins de surfaces pour l'urbanisation, tant en périphérie des grandes villes que dans les zones rurales, ne faiblissent pas. Cela se fait au détriment des terres agricoles, à cause de leur prix abordable et de leur facilité d'aménagement.

#### LES QUESTIONS À SE POSER

- La zone A est-elle constructible ou non constructible ?
- La déclinaison de la zone A en Av (Agricole à vocation viticole) ou Ap (Agricole à protéger) est-elle prévue, utile ? Que dit le règlement du PLU (Plan Local d'Urbanisme) ou du SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) ?
- Si non : y a-t-il assez de zones constructibles pour les bâtiments agricoles ?
- Si certains espaces sont en EBC (Espace Boisé Classé) et s'ils recouvrent du terrain potentiel sous SIQO, en évaluer l'impact.

### Les conflits d'usage

L'extension des zones urbanisées augmente les points de contact entre l'habitat et l'activité agricole. En plus des traditionnelles nuisances sonores ou olfactives invoquées par les nouveaux habitants, des risques pour la santé qui résulteraient de l'épandage de produits phytosanitaires sont désormais mis en avant.

#### LES QUESTIONS À SE POSER

- Dans la rédaction de différents documents d'urbanisme (SCoT, PLU...) :
  - des zones « tampon » entre l'habitat et les secteurs viticoles sont-elles mises en place ?
  - Des distances entre les constructions agricoles et l'habitat sont-elles prévues ?
  - Le mitage du territoire est-il évité au maximum ?
- Existe-t-il une charte d'engagements liés à l'utilisation de produits phytosanitaires ?

Une autre dimension du sujet porte sur les projets d'installations d'énergies renouvelables, mais aussi les carrières, les zones d'activités économiques, les voies de communication...

La plupart de ces installations engendrent des nuisances sous forme de poussières, d'effluents gazeux ou liquides, d'augmentation du trafic...

Aux alentours, les acteurs de la filière sous SIQO peuvent être impactés dans un rayon variable. Il peut s'agir aussi d'une atteinte au patrimoine collectif.

#### LES QUESTIONS À SE POSER

- Quels sont les impacts directs et indirects liés à la nouvelle activité ?
- Existe-t-il une charte départementale « agriculture et urbanisme » visant à préserver les espaces agricoles, naturels et forestiers et les paysages ?
- Quelles adaptations du projet envisager pour assurer la pérennité de la filière ?

### La transformation des paysages

Les différents projets d'aménagement et d'installations recensés ci-dessus contribuent aussi à transformer l'image traditionnelle du paysage associée au produit reconnu sous SIQO. Cette évolution peut aussi découler du changement des pratiques agricoles, par exemple la destruction du bocage pour faire place à des cultures céréalières.

#### LES QUESTIONS À SE POSER

- Quid de la pérennité des activités agricoles dans l'étude de projets nouveaux ?
- Peut-il y avoir synergie entre ces projets et l'activité agricole ?
- Y a-t-il un intérêt à classer certains secteurs en Zone Agricole Protégée (ZAP) ?
- Le paysage risque-t-il d'être dénaturé par le projet ?
- Y a-t-il atteinte à l'image du produit sous SIQO ?



## CONSEIL

### Importance du travail AMONT

Le cahier des charges des produits sous SIQO fixe des spécificités à défendre.

L'ODG et l'INAO en ont la maîtrise. Forts de cela, il convient d'être proactif en se rapprochant le plus en amont possible des différents acteurs impliqués dans la gestion du territoire (élus à l'échelle communale et intercommunale, services de l'État, chambre d'agriculture, ...).

### Exemples de travail AMONT

Réunions de concertation, rédaction de chartes, ...

**Si l'ODG estime qu'un projet porte atteinte à l'aire ou aux conditions de production ou à la qualité et l'image de son produit AOP, il peut saisir le ministère pour s'y opposer (article L 643-4 du code rural).**

# EN RÉSUMÉ, VOICI LES POSSIBILITÉS D'ACTIONS DE L'INAO ET DES ODG

Enjeux protection du foncier (portés par INAO et ODG)	Actions spécifiques INAO	Actions spécifiques ODG
Protéger le patrimoine collectif (naturel et humain)	Contribuer aux décisions dans le cadre réglementaire* Transmettre le recours de l'ODG au ministère en charge de l'agriculture	Défendre finement les enjeux de terrain Déposer un recours au titre de l'art. L 643-4 du code rural
Défendre l'image positive du SIQO (notoriété + réputation)	Assurer une veille et être force de proposition pour défendre l'intérêt collectif Transmettre le recours de l'ODG au ministère en charge de l'agriculture	Argumenter le positionnement de chaque SIQO au sein du système socio-économique Déposer un recours au titre de l'art. L 643-4
Assurer la pérennité des outils de production (terrains, bâtiments, ateliers) et Garantir la pérennité du SIQO et l'économie de toute la filière	Contribuer aux décisions dans le cadre réglementaire* Faciliter les échanges amont entre acteurs Intervenir si besoin dans les Commissions d'Aménagement Foncier	Veiller et anticiper les évolutions et actions nécessaires pour la filière

\*L'INAO est impliqué dans les projets d'aménagement en rendant des avis dans deux cadres réglementaires distincts :

- projets d'aménagement : saisine par des collectivités ou des services de l'État,
- consommation d'espaces sous SIQO dans le cadre de la CDPENAF (Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers) : l'INAO participe avec voix délibérative.

Le travail conjoint de l'INAO et des ODG peut aider à développer des mesures de réduction de la consommation des espaces et les actions de terrain contribuent à préserver le territoire. En effet, par là-même INAO et ODG contribuent conjointement au ralentissement de l'artificialisation des sols pour collectivement se rapprocher de l'objectif de « **zéro artificialisation nette** » (ZAN) fixé à 2030 par le plan biodiversité de 2018.

Pour plus d'information, consulter le site internet de l'INAO [www.inao.gouv.fr](http://www.inao.gouv.fr)