

Zones agricoles protégées (ZAP)

La Zone agricole protégée (ZAP) est un outil créé en 1999 qui permet de protéger durablement les espaces agricoles. Le classement de terrains en ZAP implique en effet une procédure lourde pour leur changement d'utilisation, et s'impose aux documents d'urbanisme en tant que servitude d'utilité publique.

L'initiative de lancer une procédure de ZAP peut être prise par les communes ou leurs groupements, mais également par le préfet. Ce dispositif peut être utilement mis en œuvre en complément d'autres outils de stratégie territoriale.

Table des matières

Objectifs et effets d'une ZAP	1
Processus de mise en place d'une ZAP	2
Cas particulier des aires d'appellation d'origine	2
Analyse de quelques exemples	3
Textes législatifs et réglementaires	3
Éléments Bibliographiques pour aller plus loin	3

Objectifs et effets d'une ZAP

Les Zones agricoles protégées ont été créées par la [Loi d'orientation agricole](#) du 9 juillet 1999.

L'exposé des motifs précise le contexte de cette création :

« Il est apparu nécessaire de prendre des dispositions permettant de maîtriser les changements d'affectation ou les modes d'occupation du sol susceptibles de modifier durablement le potentiel agronomique et biologique, afin d'éviter la destruction non maîtrisée de l'espace agricole et forestier dans les zones péri-urbaines. »¹

La ZAP a ainsi pour but de **protéger l'espace agricole et forestier**, en milieu **péri-urbain**. L'article L112-2 du Code rural précise les deux critères pour le classement des espaces agricoles :

- la qualité de leur production,
- leur situation géographique.

L'instauration d'une ZAP a pour effet de **protéger durablement l'usage agricole** des terres concernées. Une utilisation autre qu'agricole des espaces classés devient en effet exceptionnelle.

Dans les communes dotées d'un document d'urbanisme, la ZAP constitue une **servitude d'utilité publique** : elle est annexée au document, auquel elle s'impose.

Dans les communes non dotées de document d'urbanisme, tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une ZAP peut être autorisé seulement :

- si la Chambre d'agriculture et la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA)² donnent toutes deux un avis favorable (au-delà de deux mois après la demande, leur avis est réputé favorable) ;
- ou, dans le cas contraire, sur décision motivée du Préfet (qui doit donner cet avis sous un mois, sans quoi il est réputé défavorable, selon le R423-64 du Code de l'Urbanisme).

1 Voir le projet de loi initial et son exposé des motifs sur le site de l'[Assemblée nationale](#).

2 La CDOA est régie par l'[article R313-1](#) du Code rural.

Processus de mise en place d'une ZAP

L'initiative de la proposition

Le Préfet peut prendre lui-même l'initiative de la création d'une ZAP, mais les collectivités peuvent aussi le lui proposer. La **proposition** peut être faite :

- par une ou plusieurs communes ;
- par un EPCI compétent en matière de [Plan local d'urbanisme](#) (PLU) ;
- ou par un établissement public compétent en matière de [Schéma de cohérence territoriale](#) (SCoT).

Le projet de ZAP

Le **dossier de proposition** de ZAP est constitué de trois parties :

- un rapport de présentation, contenant une analyse détaillée de la zone concernée (caractéristiques agricoles, situation dans son environnement), et précisant les raisons de la protection et de la mise en valeur ;
- un plan de situation ;
- un plan délimitant la zone, au niveau parcellaire.

Consultation et concertation

Une fois le dossier réalisé, il doit être soumis :

- pour **accord** aux conseils municipaux des communes concernées ;
- pour **avis** à la Chambre d'agriculture et à la CDOA (au-delà de deux mois, leurs avis sont réputés favorables) ;
- à **enquête publique**.

Actes de création

La ZAP est ensuite créée en deux étapes :

- les **délibérations** pour accord de l'ensemble des conseils municipaux concernés ;
- le classement par **arrêté préfectoral**.

Enfin, l'ensemble des documents sont tenus à disposition du public en préfecture et dans les communes, et font l'objet de **mesures de diffusion** :

- affichage de l'arrêté pendant un mois dans chaque mairie ;
- publication au recueil des actes administratifs de la préfecture ;
- parution dans deux journaux diffusés dans le département.

Cas particulier des aires d'appellation d'origine

Si la ZAP concerne tout ou partie d'une aire d'appellation d'origine, alors l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) est associé à deux types d'occasions :

- son avis, ainsi que celui des [syndicats de défense et de gestion](#), **doit** être demandé sur le dossier de création de la ZAP (étape de consultation) ;
- l'Institut **peut** être consulté par le Préfet sur les changements d'affectation ou de mode d'occupation des sols (lorsque la ZAP est en vigueur).

Les ZAP aujourd'hui

Au 1^{er} mars 2014, le Ministère de l'Agriculture dénombrait 42 ZAP créées, correspondant à environ 29 700 ha³.

Selon les mêmes chiffres, il y avait 25 ZAP au 1^{er} mars 2012 et 34 au 1^{er} mars 2013. Ainsi on note une dynamique assez forte sur les dernières années.

Analyse de quelques exemples

À l'aune de quelques exemples présentés ci-dessous, on constate que la ZAP peut avoir plusieurs objectifs, de la mise en œuvre d'un projet de territoire (avec généralement une articulation avec les dispositifs de planification territoriale) à la préservation d'un espace spécifique.

Décliner une stratégie de territoire

La ZAP peut être un outil de mise en œuvre d'une stratégie territoriale.

Par exemple, le SCoT du Genevois (Haute-Savoie), en 2002, comprenait une orientation « organiser la pérennité de l'agriculture ». C'est dans ce cadre que, lors de l'évaluation du SCoT, la communauté de communes place les deux ZAP qui ont été créées sur son territoire.

Ce lien est confirmé dans le Document d'orientations et d'objectifs (DOO) du nouveau SCoT, approuvé en 2013, dans lequel il est clairement indiqué : « des procédures de types ZAP ou PAEN pourront être engagées pour préserver les terrains particulièrement précieux pour l'agriculture. »

Mettre en œuvre un projet communal

Certaines communes utilisent la ZAP à l'échelle de tout leur territoire ; par exemple :

- La ZAP de Montlouis-sur-Loire (Indre-et-Loire), créée en 2007, s'intègre dans une stratégie communale de préservation du vignoble. Elle vient compléter de nombreuses actions : aménagement foncier, Plan local d'urbanisme, animations autour du vin, etc. La ZAP couvre 300 ha.
- La ZAP de Vimines (Savoie), créée en 2013, concerne la quasi-totalité des terres agricoles de la commune. Dans le double contexte de dynamisme de la construction, et de prise de compétence éventuelle du PLU par la structure intercommunale, la commune souhaite protéger de façon pérenne ses espaces agricoles. L'un des arguments majeurs est la préservation des paysages.
- La ZAP de Condette (Pas-de-Calais) correspond au même contexte. Une pression foncière forte (la commune est à la fois proche du littoral et péri-urbaine) a provoqué le classement en ZAP des zones A du PLU. Le maire considère la ZAP comme une protection supplémentaire par rapport au PLU.

Protéger une zone agricole spécifique

Parfois la ZAP permet de protéger un territoire spécifique, qui présente un intérêt environnemental et agronomique. Ainsi la ZAP de La Ravoire (Savoie), créée en 2009, est d'un seul tenant. Localisée entre la limite communale et l'autoroute A43, elle a pour principal objectif la protection des marais de Boège.

Textes législatifs et réglementaires

- Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 ;
- Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 ;
- Décret du 20 mars 2001 relatif à l'affectation de l'espace agricole et forestier et modifiant le code rural et le code de l'urbanisme ;
- Code Rural : article [L112-2](#), et articles [R112-1-4](#) à [R112-1-10](#).

3 Source : Données issues du Bureau du foncier et de la biodiversité du Ministère chargé de l'agriculture.

Éléments Bibliographiques pour aller plus loin

Analyses et recommandations locales :

- Fiche outil sur la ZAP réalisée par les services de l'État en Isère ([consulter en ligne](#)) ;
- Fiche technique n°6 de la [Charte Agriculture, forêt et Urbanisme de Gironde](#).

Ressource en ligne sur les exemples de ZAP :

- Condette : [site de la préfecture](#) du Pas-de-Calais et entretien avec le Maire dans [Horizon Nord Pas-de-Calais](#) ;
- Genevois : documents relatifs au SCoT sur le [site de la communauté de communes](#), notamment les SCoT de 2002 et 2013, et la délibération concernant le bilan et la révision.
- La Ravoire : [site de l'observatoire des territoires de Savoie](#) et [site de la commune](#) ;
- Montlouis-sur-Loire : présentation de la ZAP sur le [site de la commune](#), et fiche de bonne pratique sur le [site de la DREAL Centre](#) ;
- Vimines : [site de l'observatoire des territoires de la Savoie](#) et [site de la commune](#).