



## Enquête publique sur le projet de création d'une zone agricole protégée dans la plaine de Montesson, sur les communes de Carrières-sur-Seine, Montesson et Sartrouville

### Avis du Cadeb

L'enquête publique se déroule du jeudi 12 septembre au vendredi 11 octobre 2019

#### **Remarques préalables :**

Créé en 1996, le Collectif d'Associations pour la Défense de l'Environnement dans les Boucles de Seine / Saint-Germain-en-Laye, en abrégé Cadeb, regroupe plus d'une vingtaine d'associations de protection de l'environnement dans la Communauté d'agglomération Saint Germain Boucles de Seine (CASGBS). Il bénéficie d'un agrément préfectoral à l'échelon départemental renouvelé pour cinq ans par arrêté préfectoral en date du 21 février 2018. Il est membre de l'union départementale FNE Yvelines et de l'union régionale, FNE Ile-de-France elle-même affiliée à France Nature Environnement (FNE).

#### **Le projet de ZAP**

*« La plaine agricole de Montesson, Sartrouville et Carrières-sur-Seine se situe aux franges de l'agglomération parisienne (15 km de l'île de la cité). C'est une des plus grandes zones agricoles (plus de 550 ha de plaine agricole et naturelle, dont près de 300 ha agricole d'un seul tenant), à une si faible distance de Paris. » (extrait du rapport de présentation).*

Afin de préserver la spécificité de cette plaine et inscrire durablement sa vocation agricole, la communauté d'agglomération Saint Germain Boucles de Seine et les communes de Carrières-sur-Seine, Montesson et Sartrouville ont souhaité préserver le foncier dévolu à cette activité, par trois périmètres de Zone agricole protégée (ZAP), pour assurer la pérennité de l'activité agricole et garantir les investissements de ses acteurs économiques.

#### **Un peu d'histoire qui éclaire le présent**

Aux côtés des élus et des maraichers, l'implication de la société civile dans la protection de la plaine de Montesson est ancienne :

- Dès 1996, des dizaines d'associations et de particuliers, en présence de maraichers, se sont réunies en vue de la préservation de la plaine contre l'urbanisation : cette initiative a abouti à la création du Cadeb la même année, afin d'inscrire l'action dans la durée.



- Depuis cette date, le Cadeb émet des propositions pour un avenir « durable » de la Plaine, qui trouvent un écho favorable auprès des élus de la Boucle, regroupés au sein du SIEP (Syndicat Intercommunal d'études et de programmation)
- 2005 : en vue de la révision du Schéma Directeur d'Île-de-France (SDRIF) le Cadeb organise à Montesson une réunion sur le devenir de la Plaine de Montesson (Béton ou salades ?), avec une centaine de participants, en présence de Mireille Ferri, vice-présidente de la Région en charge de la révision du schéma directeur d'Île-de-France, de Jean-François Bel, maire de Montesson et président du SIEP, de Robert Français, président du syndicat des maraichers, de représentants associatifs, ....
- De 2005 à 2012 : le Cadeb participe à de nombreuses réunions sur la révision du SDRIF, au cours desquels il porte la voix de la société civile pour la préservation de la plaine. En juin 2012, une fois l'avant-projet connu, le Cadeb, avec le soutien de son union régionale, présente des amendements confirmant la vocation agricole du territoire, amendements quasi tous intégrés mot à mot dans le document final. De plus, il fait acter la Plaine comme l'un des douze territoires agriurbains d'Île-de-France, susceptible de ce fait de recevoir des subventions régionales, l'argument avancé et reconnu étant la création en cours de l'Association Plaine d'avenir 78. Celle-ci, dont le Cadeb est l'un des membres fondateurs, aux côtés de communes du territoire, des maraichers et propriétaires fonciers, verra le jour officiellement le 12 décembre 2012. Le rapport de présentation (Chapitre V paragraphe 4) décrit fort justement l'action de l'association agriurbaine
- De 2012 à nos jours : le Cadeb continue son action au sein de Plaine d'avenir 78, mais aussi indépendamment, en participant notamment à l'élaboration des documents d'urbanisme (Scot, Plu), l'association agriurbaine estimant que ce n'est pas son rôle d'intervenir dans ces dossiers.
- Il est à noter que malgré sa demande, le Cadeb n'a pas été admis parmi les personnes morales associées pour l'élaboration du projet de ZAP, bien qu'il bénéficie d'un agrément préfectoral pour la protection de l'environnement

### **Le rapport de présentation du projet de ZAP**

Le rapport de présentation - Zone Agricole Protégée (document de mai 2018), rédigé par la communauté d'agglomération avec l'aide de la SAFER, est de grande qualité. Il est agréable à lire, pas trop technique, pas trop volumineux. Il est illustré de nombreuses cartes utiles à la bonne compréhension du projet.

On peut regretter toutefois :

- Du fait de la présentation en trois rapports distincts, avec une trame globalement identique, il est difficile d'extraire les spécificités propres à chaque commune, qui sont dispersées dans les documents



- Il est difficile de se retrouver dans les surfaces enjeux du projet de ZAP, les paragraphes indiquant les surfaces agricoles susceptibles d'entrer dans le périmètre de la ZAP (« l'activité agricole ») et celui mentionnant celles effectivement retenues (« les principes d'élaboration de la ZAP) étant séparés d'une dizaine de pages, sans renvoi de l'un à l'autre.
- Quant à l'addition des surfaces totales retenues dans le périmètre (281 ha 28 a 62 ca), elle se trouve dans un autre chapitre, intitulé caractérisation du parcellaire (Montesson : page 21) alors que la Chambre d'agriculture indique 176 Ha (sur la seule commune de Montesson ?))

### **Le périmètre de la ZAP : globalement satisfaisant mais des omissions à rectifier**

Pour le Cadeb, le périmètre de la ZAP retenu (281 ha) est globalement satisfaisant, car il inclut la quasi-totalité des zones à vocation agricole actuellement cultivées ainsi que des zones « de reconquête ».

Il est noté toutefois que l'espace agricole s'est réduit comme peau de chagrin dans les vingt dernières années, passant de 536 ha en 1982 à 340 ha en 2012 (Montesson : page 8). Depuis 2012, selon le rapport de présentation, les consommations d'espace agricole correspondent principalement à la création de la voie nouvelle départementale, pour environ 30 ha. Le Scot de la Boucle de Montesson récemment adopté acte cette régression, tout en visant à préserver l'activité agricole sur la Plaine.

Dans ce périmètre,, il manque toutefois des zones agricoles, toujours cultivées à ce jour.

Ce que confirment les maraichers dans leur avis : « le périmètre des ZAP tel que défini actuellement exclut des surfaces importantes d'excellentes terres agricoles cultivées. »

Il serait utile que ceux-ci fournissent un relevé détaillé de ces surfaces et de leur localisation.

A notre connaissance, le principal souci concerne la commune de **Carrières-sur-Seine**, et un secteur particulier, décrit ainsi dans le rapport de présentation (Carrières : page 28)

*« Le secteur Vignes blanches, Champs Roger / Montoir et château d'eau, composé de plusieurs îlots agricoles imbriqués dans l'urbain. Il représente une surface de 25 ha. Ce dernier secteur est compris dans un périmètre de Zone d'Aménagement Différé sur lequel des études d'aménagement sont en cours, avec l'ambition de maintenir à terme un secteur agricole redessiné d'une surface équivalente. Trois sièges d'exploitation agricole sont présents au sein de ces espaces agricoles et des espaces urbains qui les entourent ».*

Ce secteur, parce que « Zadé », est exclu du périmètre de la ZAP (Carrières : page 36), alors qu'au moins 25 Ha y sont cultivés, selon les maraichers. Ce qui a fait réagir la commission départementale



d'orientation agricole (CDOA), qui demande « *d'étendre d'ici 5 ans le périmètre à toutes les terres actuellement classées en zone agricole sur les 3 communes* ».

**Question du Cadeb :** qui s'assurera que dans un délai de 5 ans cette obligation sera bien mise en œuvre et si ce n'est pas le cas que sera-t-il possible de faire ? Quel sera le processus (vote des communes, de la profession agricole, de la CDOA). Qui veillera à ce que les 25 ha « redessinés » incluent bien les meilleures terres agricoles (notamment celles face aux services techniques et police municipale – anciennement pompiers) et celles indispensables à la poursuite d'activité d'un des maraichers carillons dont le siège d'exploitation (avec toutes ses installations récentes) est situé dans le secteur à « réorganiser ».

**A Sartrouville,** le « différentiel » porte sur 7,5 Ha. Les espaces cultivés sont de 18 ha (Sartrouville : page 27) et ceux inclus dans le périmètre de 10,5 ha (page 34). Le classement de ces 7,4 ha en AU (à urbaniser) dans le PLU en tant que réserve foncière est-il encore justifié (par quel projet ?). Ne faudrait-il pas inclure cet espace dans la ZAP et modifier en conséquence le PLU ?

**A Montesson,** le périmètre est globalement satisfaisant. En effet, 216,7 ha sont inclus dans la ZAP (Montesson: page 36) alors l'espace agricole de la commune est annoncé comme étant de 177 ha (page : 28).

Le périmètre inclut notamment :

- des secteurs en partie urbanisés et probablement partiellement pollués par des activités antérieures. (ex : la Côte du Val – les graviers, au sud de l'A 14, de 33 ha). Le devenir agricole de ce secteur est incertain (seuls quelque 28 ha sont cultivés actuellement) mais le Cadeb est favorable à leur inclusion dans la ZAP afin de maintenir l'existant et si possible de développer l'activité agricole.
- des surfaces de remblais, dont certaines ont été remises en culture, mais d'autres restent non cultivables en l'état actuel : elles pourraient être destinées à l'agriculture hors sol, faire l'objet d'enrichissement du sol en lien avec l'INRA, ou encore accueillir une ferme pédagogique. Le Cadeb est favorable à leur inclusion dans la ZAP.
- des terrains appartenant à l'Etat : celui-ci a accepté d'inclure dans le périmètre de la ZAP ces terrains initialement destinés à l'urbanisation (Côte du Val, Espérance 3 et Mont-Royal, à l'exception de la remise du Val –« les terres blanches2 ») la commune s'étant engagée à construire des logements, notamment sociaux, par densification de secteurs déjà urbanisés. Le Cadeb se félicite de cet accord qui va dans le sens des préconisations sur l'économie des espaces agricoles.
- des terrains actuellement classés en N (zone naturelle) ou AU (à urbaniser) ; ils seront reclassés en A (agricoles) suite aux arbitrages qui seront faits lors de la révision du PLU de Montesson en 2019 (voir notamment les extraits d'avis de l'Etat et de la chambre d'agriculture en annexe 1)



### **La question foncière : avec ou sans ZAP, elle reste d'actualité**

La question foncière est primordiale dans la plaine de Montesson et conditionne toute vision à long terme de son devenir.

La création de ZAP a pour ambition de clarifier la situation foncière et de la stabiliser. Mais cela ne règle pas tout, comme le soulignent à juste titre les maraichers dans leur avis.

La question foncière est bien analysée et décrite tant dans le rapport de présentation que dans l'avis des maraichers. Le parcellaire est très morcelé, et les maraichers, majoritairement non propriétaires de leurs terres, accèdent difficilement à des baux de la part des propriétaires privés (multitude d'interlocuteurs) et même, dans certains cas, publics.

La pression qu'exercent les propriétaires privés sur les maraichers est importante et la création de la ZAP fait naître des craintes supplémentaires « *La création de ces ZAP, amènerait inévitablement certains propriétaires privés à durcir leur position, pouvant provoquer la déstructuration d'îlots agricoles cultivés, voire à les rendre inexploitable.* »

Il existe des procédures pour contraindre les propriétaires à cultiver leurs parcelles ou à les louer, à la disposition des collectivités (articles L125-1 à 15 du code rural). Celles-ci devraient s'engager auprès des maraichers à les mettre en œuvre en cas de besoin et à ne pas les laisser seuls face aux propriétaires.

Au-delà de la ZAP, le Cadeb considère que la puissance publique doit intervenir plus activement pour maîtriser le foncier. La présence de propriétaires privés aux intérêts divergents entraîne une insécurité foncière non propice à une vision et des investissements de long terme.

L'intervention de l'Agence des Espaces Verts (AEV) dans le cadre d'un périmètre régional d'intervention foncière (PRIF) a été très bénéfique ; actuellement l'AEV est propriétaire de 67 ha au sein d'un PRIF de 236 Ha (Montesson : page 15). Elle a conclu des baux agricoles (9 ans renouvelables) avec les maraichers, ce qui leur a apporté une stabilité appréciable. Il est toutefois à regretter que l'AEV ait depuis quelques années cessé ses acquisitions.

D'autres possibilités d'intervention de la puissance publique pour acquérir du foncier sont donc à explorer, afin que les propriétaires privés puissent céder leurs biens à un prix acceptable compatible avec l'activité agricole, dans le cas d'une offre globale. Une possibilité de Déclaration d'utilité publique (DUP) est à explorer, mais compte-tenu des surfaces en cause, les enjeux financiers sont importants.



### **La ZAP, étape vers un outil plus adapté: le PAEN**

Pour le Cadeb, la ZAP n'est pas une fin en soi, mais une étape vers un projet plus ambitieux de développement agriurbain de la plaine de Montesson.

Celui-ci pourrait avoir pour cadre un autre outil de protection des espaces agricoles : le PAEN (périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains).

Par rapport à une ZAP, le PAEN (voir annexe 2) présente les principaux avantages suivants :

- La protection des espaces naturels, en plus des espaces agricoles
- Une meilleure protection dans la durée, toute réduction de périmètre devant être prise par décret (et non par simple arrêté préfectoral)
- La définition d'un programme d'actions, pour « *favoriser l'exploitation agricole, ainsi que la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages* ».

Ce programme d'action pourrait permettre de concrétiser les objectifs de protection et de valorisation des espaces agricoles et naturels définis dans le Scot et dans le projet de territoire de la CASGBS récemment adopté.

La PAEN serait plus adapté aux particularités de ce poumon vert aux portes de Paris qu'est la Plaine de Montesson, car il réunit dans un même outil une possibilité de maîtrise foncière et un projet de développement et d'aménagement. La préservation de la biodiversité ordinaire et des connectivités (trame verte et bleue) pourraient y figurer en bonne place. Le PAEN pourrait accompagner positivement les maraichers dans la transformation des pratiques agricoles sur la Plaine, vers des modes de production plus respectueux de l'environnement (moins d'intrants et de pesticides, techniques douces de lutte contre les ravageurs, rotation des cultures, agroforesterie, vergers ..., ) une adaptation aux demandes des consommateurs, des circuits courts, et accélérer les investissements innovants, (serres chauffées, légumerie, .....)

Composante intrinsèque du PAEN, la concertation entre tous les acteurs du territoire pour élaborer le programme d'action pourrait intervenir dans le cadre de Plaine d'avenir 78, dans la suite des premiers échanges constructifs lors des commissions du contrat d'Intérêt national (CIN) en 2017.

C'est pourquoi, en plus d'une ZAP, le Cadeb est favorable à la création d'un PAEN.



**En conclusion**, le Cadeb donne un avis favorable à la création de ZAP sur les communes de Carrières-sur-Seine, Montesson et Sartrouville, avec les réserves suivantes :

**Réserve 1** : Faire figurer dans l'arrêté préfectoral de création de ZAP « *l'obligation d'étendre d'ici 5 ans le périmètre à toutes les terres actuellement classées en zone agricole sur les 3 communes* », comme le demande la commission départementale d'orientation agricole (CDOA).

Pour le Cadeb, la désignation et la localisation précise des secteurs visés par la CDOA devrait figurer dans l'arrêté préfectoral, avec si possible une **cartographie**.

Pour le Cadeb, les secteurs concernés sont notamment :

- A Carrières-sur-Seine, le « *secteur agricole redessiné* » de 25 ha minimum dans la ZAD comprenant les Vignes blanches, Champs Roger / Montoir et château d'eau, » en veillant à ce que les 25 ha minimum « redessinés » incluent bien les meilleures terres agricoles (notamment celles face aux services techniques et police municipale – anciennement pompiers) et celles indispensables à la poursuite d'activité d'un des maraichers carillons dont le siège d'exploitation (avec toutes ses installations récentes) est situé dans le secteur à « réorganiser ».
- A Montesson, s'ils ne sont pas déjà inclus dans le périmètre de la ZAP, des terrains actuellement classés en N (zone naturelle) ou AU (à urbaniser), qui seront reclassés en A (agricoles) suite aux arbitrages qui seront faits lors de la révision du PLU de Montesson en 2019.
- A Sartrouville, quelque 7,5 Ha, actuellement cultivés, en continuité de la Plaine, classés en AU (à urbaniser) dans le PLU en tant que réserve foncière, ce qui mériterait d'être examiné à nouveau dans le cadre d'une future révision du PLU.

**Réserve 2** : Donner une suite à la ZAP en

- Renforçant la maîtrise foncière de la plaine par la puissance publique (reprise des acquisitions par l'AEV, procédure de DUP à étudier) afin de supprimer (ou réduire) la pression foncière exercée par les propriétaires privés
- Définissant un véritable projet agriurbain pour la Plaine dans le cadre d'un PAEN

**Annexe 1 : Observations de l'Etat et de la Chambre d'agriculture sur le projet de révision du PLU de Montesson en cours d'enquête publique (extraits)**

1) La compatibilité du PLU arrêté avec le SCoT doit être améliorée

Le projet de PLU prévoit de maintenir une zone AU à vocation économique en extension d'environ 10 ha, alors que le SCoT intervenu fin 2015 protège ce secteur, voué aux activités agricoles (cf. carte du DOO du SCoT, intitulée « *représentation schématique des extensions urbaines [...]* » et où il n'est aucunement fait référence au secteur situé au nord de l'A14).

Ce changement a pour conséquence une ouverture à l'urbanisation, au nord de l'A14, consommatrice d'espaces agricoles sur environ 10 ha, pour l'accueil d'activités économiques, notamment artisanales.

En outre, le PADD tel qu'arrêté diffère des orientations de celui qui a été débattu lors du conseil municipal du 21 février 2019 : le secteur de 10 ha en était absent.

Ainsi, l'ajout de ces éléments dans le PLU arrêté devrait être revu, de sorte à assurer une meilleure compatibilité avec l'économie générale du PADD et le SCoT « *Boucle de la Seine* ».

Les services de la DDT 78 se tiennent à votre disposition pour participer à une réunion technique après l'enquête publique pour vous aider à la bonne prise en compte de cette réserve, ainsi que du reste de ce présent avis.

**I. Classement terres agricole en zone A**

Notre Compagnie souhaite que les parcelles agricoles déclarées à la PAC soient classées en zone A et non en zone N, comme le sont actuellement, sur le secteur de la Borde, les parcelles cadastrées 76, 77, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 148, 149, 150, 151, 152, 158 et 270.





## **Annexe 2 : le PAEN**

Il est possible d'en résumer ainsi les principes :

*Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) sont instaurés par le département avec l'accord de la ou les communes concernées et sur avis de la chambre d'agriculture.*

*La délimitation du périmètre doit être compatible avec le SCoT et ne peut inclure de parcelles situées en zone urbaine ou à urbaniser délimitée par le POS/PLU ou dans un périmètre de zone d'aménagement différé (ZAD). Toute réduction de ce périmètre se réalise par décret.*

*Un programme d'action est élaboré par le département, avec l'accord des communes et avis de la chambre d'agriculture*

*Il précise les aménagements et les orientations de gestion permettant de favoriser l'exploitation agricole, ainsi que la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages.*

*A l'intérieur de ce périmètre, le département ou, avec son accord, une autre collectivité territoriale ou un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI), peut réaliser des acquisitions foncières à l'amiable, par expropriation ou par préemption.*

*En zone espace naturel sensible (ENS), la préemption se fait par exercice du droit de préemption ENS ; hors zone ENS, par mobilisation du droit de préemption Safer, à la demande et au nom du département, dans le cadre d'une convention département-Safer.*

*La préemption s'applique notamment sur tout terrain bâti ou non bâti faisant l'objet d'une aliénation à titre onéreux.*

*En Région Ile-de-France, l'Agence des espaces verts (AEV) peut également acquérir des biens à l'amiable, avec l'accord du département.*

*Les biens acquis intègrent le domaine privé de la collectivité locale ou de l'établissement public et doivent être utilisés pour réaliser les objectifs du programme d'action. Ils ne peuvent être inclus dans une zone urbaine ou à urbaniser du PLU*