

DEPARTEMENT DE LA LOIRE

## Mémoire justificatif

Consultation relative au projet d'état des fonds incultes ou manifestement sous-exploités



**COMMUNES DE  
SAINT ANDRE D'APCHON  
SAINT ALBAN LES EAUX  
VILLEMONTAIS**

**Loire**  
LE DÉPARTEMENT

 **Cabinet BISIO et ASSOCIES**  
S.A.S. de GEOMETRES-EXPERTS  
FONCIER - VRD - SCANNER 3D - BIM

A. RECHOU  
L. RAYNAL  
V. VIGOUROUX

BEAUMONT - Tél. 04 73 26 24 00  
CHATEL-GUYON - Tél. 04 73 67 99 54  
e-mail : contact@cabinetbisio.fr



Septembre 2025

## SOMMAIRE

---

	1
<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>3</b>
<b>1 – MOTIVATION DE LA DEMANDE</b>	<b>4</b>
<b>2 – LA PROCÉDURE DE MISE EN VALEUR DES TERRES INCULTES OU MANIFESTEMENT SOUS EXPLOITÉES</b>	<b>4</b>
2-1 - RAPPELS REGLEMENTAIRES	5
2-2 – MISE EN OEUVRE DE LA PROCÉDURE	5
2-3 – RECONNAISSANCE DE L’ETAT D’INCULTURE OU DE SOUS-EXPLOITATION	5
2-4 – MISE EN DEMEURE DE METTRE EN VALEUR	6
2-5 – REMISE EN VALEUR DES FONDS	6
<b>3 – INTERÊT DE LA PROCEDURE DE MISE EN VALEUR DES TERRES INCULTES OU MANIFESTEMENT SOUS EXPLOITEES</b>	<b>7</b>
3-1 – INTERÊT GENERAL	7
3-2 – INTERÊTS FONCIERS ET AGRICOLES	7
4-3 – INTERÊTS PAYSAGERS ET ENVIRONNEMENTAUX	8
<b>4 – ETAT DES FONDS</b>	<b>9</b>
4-1 – RAPPEL DU PERIMETRE PAR COMMUNE	9
4-1 – ELABORATION DE L’ETAT DES FONDS	9
<b>5– CONSULTATION</b>	<b>12</b>

## AVANT-PROPOS

La procédure terres incultes est initiée par le Département de la Loire dans le cadre d'une expérimentation à l'échelle des 3 communes suivantes : SAINT ANDRE D'APCHON, SAINT ALBAN LES EAUX, VILLEMONTAIS.

Le territoire de ces communes est en partie couvert par un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, appelé PAEN de l'Ouest Roannais, protégeant durablement le foncier agricole de l'urbanisation, afin de favoriser le maintien d'une agriculture dynamique et attractive dans ce territoire.

En parallèle, le Département déploie dans les territoires PAEN des outils de protection et de mise en valeur du foncier agricole.

La réglementation des boisements a fait l'objet d'une révision dans ces communes. Les nouveaux règlements de boisement sont applicables depuis le 19 juillet 2019.

La présence de friches est une préoccupation forte de ce territoire périurbain, plusieurs actions ou initiatives ont déjà été menées autour de cette problématique (animation foncière, repérage de friches...).

Dans ce contexte, par délibération en date du 6 avril 2020, le Conseil départemental a chargé la Commission Départementale d'Aménagement Foncier de proposer, à l'intérieur des communes de SAINT ANDRE D'APCHON, SAINT ALBAN LES EAUX, VILLEMONTAIS, le périmètre dans lequel il serait d'intérêt général de remettre en valeur les parcelles incultes ou manifestement sous exploitées.

La procédure prévoit en effet, conformément aux termes de l'article L 125-5 du code rural et de la pêche maritime, que la Commission Départementale d'Aménagement Foncier (CDAF) identifie les zones sur lesquelles l'application de la procédure serait d'intérêt général et propose un périmètre. La CDAF par décision du 27 avril 2023 a proposé un périmètre de mise en œuvre de la procédure. Le département par délibération du 18 décembre 2023 a arrêté le périmètre et constitué la Commission Communale d'Aménagement Foncier (CIAF) chargée de dresser l'état des fonds incultes ou manifestement sous-exploités.

## 1 – MOTIVATION DE LA DEMANDE

Au cours des dernières années différents inventaires des friches et des secteurs sous exploités ont été réalisés sur le territoire, notamment dans le cadre du PAEN (2015-2016), de la réglementation des boisements (2017-2018) et par la Ligue pour la Protection des Oiseaux-LPO dans le cadre du contrat vert et bleu du Roannais (2019-2020).

À chaque fois ces inventaires avaient des objectifs différents notamment en termes d'urbanisme, d'agriculture, de sylviculture ou d'environnement.

Le PAEN et la réglementation des boisements sont des outils réglementaires. Les parcelles incluses dans le périmètre PAEN consacrent leur vocation agricole ou naturelle dans les documents d'urbanisme. La procédure de réglementation et de protection des boisements est une procédure d'aménagement foncier ayant pour objectif de favoriser une meilleure répartition des terres entre les productions agricoles, la forêt, les espaces de nature et de loisirs et les espaces habités en milieu rural et d'assurer la préservation de milieux naturels ou de paysages remarquables. La réglementation consiste à définir des périmètres où les boisements sont interdits, libres ou réglementés.

La LPO a effectué un inventaire et une cartographie des milieux ouverts non agricoles permettant de caractériser les friches sous l'aspect biodiversité et continuité écologique afin de proposer des actions de gestion.

Roannais Agglomération ainsi que la Chambre d'Agriculture ont mené un important travail d'animation terrain auprès des propriétaires et exploitants et ont également essayé de trouver des solutions de remise en valeur.

Toutefois malgré les différents inventaires et outils réglementaires présents sur le territoire, il s'est avéré que les moyens d'action sur le foncier sont limités à la bonne volonté des propriétaires.

Au vu de la vitalité et de la diversité de l'agriculture du territoire, de la présence de nombreuses zones péri-urbaines, de la volonté des élus locaux, le Conseil Départemental dans une optique d'intérêt général a choisi de proposer et d'utiliser la procédure d'aménagement foncier « La mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées » afin d'avoir des moyens d'actions réglementaires sur la remise en valeur des friches.

## 2 – LA PROCÉDURE DE MISE EN VALEUR DES TERRES INCULTES OU MANIFESTEMENT SOUS EXPLOITÉES

L'aménagement foncier rural a pour but d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles ou forestières, d'assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal.

Depuis la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005, le Département est compétent en matière d'aménagement foncier rural et met en œuvre plusieurs dispositifs d'aménagement foncier à sa disposition tels que la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées.

## 2-1 - RAPPELS REGLEMENTAIRES

La mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées est une procédure d'aménagement foncier selon les dispositions des articles L 125-1 à L 125-15 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM) permettant de contraindre :

- Un propriétaire à mettre en valeur lui-même ses terres ou à les louer à un exploitant agricole ;
- Un locataire d'exercer ou de renoncer à son droit d'exploitation. Dans ce cas le droit d'exploiter peut-être repris par le propriétaire du fonds concerné, qui l'exerce ou l'attribuer à un autre exploitant.

Cette procédure permet de palier au défaut d'entretien d'immeubles non bâtis afin d'en limiter les nuisances et d'assurer leur remise en valeur à des fins agricoles, forestières et pastorales.

## 2-2 – MISE EN OEUVRE DE LA PROCÉDURE

Cette procédure peut être mise en œuvre de deux façons :

- Soit à l'initiative d'une personne privée (personne physique ou morale) qui souhaite remettre en valeur des parcelles à l'abandon à proximité de parcelles qu'il exploite ; La demande doit être adressée au Préfet de département.
- Soit, à l'initiative de l'administration, le Conseil Départemental de sa propre initiative ou à la demande du préfet, de la chambre d'agriculture ou d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

Dans le cas présent nous sommes en présence d'une initiative du Conseil départemental (Article L.125.5 du CRPM) permettant d'avoir une approche globale sur un territoire.

## 2-3 – RECONNAISSANCE DE L'ETAT D'INCULTURE OU DE SOUS-EXPLOITATION

C'est la Commission Intercommunale d'Aménagement Foncier (CIAF) qui à l'intérieur du périmètre arrêté par le Département, sur proposition de la Commission Départementale d'Aménagement Foncier (CDAF) dresse un projet d'état des fonds et juge de leur remise en valeur agricole, pastorale ou forestière.

Par la suite le projet fait l'objet d'une consultation publique (1 mois). Les propriétaires et exploitants dûment avisés peuvent faire leurs observations dans le registre et auprès du Président de la CIAF (courrier, adresse mail dédiée).

À l'issue de la consultation, la CIAF prend connaissance des observations et de l'avis du commissaire enquêteur. L'état des fonds est ensuite affiché en Mairies et soumis à la CDAF pour avis avant d'être transmis au Préfet. Au vu du dossier le Président du conseil départemental fixe par délibération l'état définitif des fonds susceptibles d'une remise en valeur.

Les parcelles concernées doivent être incultes ou manifestement sous exploitées depuis plus de trois ans (sans raison de force majeure) ou deux ans en zone de Montagne. Aucune condition de surface n'est nécessaire.

La loi et le CRPM ne précisent pas la notion d'inculture ou de sous exploitation. Au sens du code rural, une terre agricole est considérée comme « en friche » si elle a été utilisée par l'agriculture et n'a ensuite pas fait l'objet de pratiques culturales. La loi précise que l'état de sous exploitation manifeste doit s'apprécier par comparaison avec les conditions d'exploitation des parcelles de valeur culturelle similaire des exploitations agricoles à caractère familial situées à proximité.

C'est à la CIAF d'apprécier la notion d'inculture ou de sous exploitation, à partir d'une méthodologie établie et validée en CIAF dans le cadre de la définition de l'état des fonds incultes.

#### 2-4 – MISE EN DEMEURE DE METTRE EN VALEUR

Une fois l'état d'inculture prononcé, le Préfet procède à la mise en demeure des propriétaires ou des exploitants de mettre en valeur les fonds concernés. En présence de propriétaire inconnu, un mandataire peut être nommé à la demande du Préfet pour les représenter.

#### 2-5 – REMISE EN VALEUR DES FONDS

Le propriétaire ou l'exploitant dispose d'un délai de deux mois suite à la notification du Préfet pour :

- Soit s'engager à mettre en valeur le fonds dans un délai d'un an. Dans le cas où le fonds est loué, si l'exploitant renonce à l'exploiter ou ne l'a pas cultivé dans un délai d'un an, le propriétaire peut reprendre son bien pour l'exploiter lui-même ou le louer à un tiers. S'il s'engage à remettre en valeur le fonds, le propriétaire ou l'exploitant doit joindre à sa réponse un plan de remise en valeur.
- Soit renoncer à mettre en valeur le fonds. Dans ce cas ou lorsque les terres n'ont pas été mises en valeur dans le délai d'un an, le Préfet constate l'absence de mise en valeur par arrêté et procède à une publicité visant à recevoir les candidatures des personnes intéressées pour la remise en valeur du terrain. L'arrêté est notifié au propriétaire et aux candidats à l'exploitation. Le candidat doit confirmer sa demande et adresser un plan de remise en valeur.

L'autorisation d'exploiter est attribuée par le Préfet après avis de la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA) à l'un des candidats déclarés. L'attributaire se voit attribuer un bail soumis au statut du fermage et dispose d'un délai d'un an pour remettre en valeur le fonds.

## 3 – INTERÊT DE LA PROCEDURE DE MISE EN VALEUR DES TERRES INCULTES OU MANIFESTEMENT SOUS EXPLOITEES

### 3-1 – INTERÊT GENERAL

L'intérêt général selon le droit administratif et la jurisprudence, doit émaner de la volonté de la collectivité des citoyens et transcender la sphère des intérêts particuliers. L'intérêt général est placé au-dessus de l'intérêt particulier et se doit de justifier l'action publique.

Dans la mesure où les dispositions de l'article L 125-5 du Code Rural et de la Pêche Maritime ne définissent pas la notion « *d'intérêt général à remettre en valeur des parcelles incultes* » on peut considérer les éléments suivants retenues par le Conseil Départemental :

- Remise en valeur difficile des friches par des initiatives individuelles
- Renforcement des installations agricoles en place
- Éviter l'enfrichement dans les zones périurbaines
- Préservation des enjeux environnementaux et paysagers
- Procédure coercitive

La mise en œuvre d'une procédure d'initiative publique dans le cadre de l'intérêt général permet une approche globale à l'échelle d'un territoire, et apporte garantie et transparence sur la procédure aux propriétaires et aux exploitants.

### 3-2 – INTERÊTS FONCIERS ET AGRICOLES

Toute initiative individuelle de remise en valeur par un exploitant agricole ne peut se faire sans maîtrise foncière des parcelles concernées que ce soit dans le cadre d'une acquisition ou d'un bail. La parcellisation et le morcellement de la propriété foncière est un frein avec notamment :

- Des parcelles cadastrales de petite taille freinant les volontés de valorisation,
- La dispersion géographique du foncier par patrimoine,
- L'identification des propriétaires qui suite aux héritages successifs se sont désintéressés de leur foncier ou la présence de biens vacants et sans maitre,
- La spéculation foncière même si de par le PAEN et les documents d'urbanisme existants celle-ci est souvent sans objet.

La procédure est un dispositif intéressant permettant :

- D'endiguer la rétention et la spéculation foncière,
- Contraindre un propriétaire ou un exploitant à remettre en valeur des parcelles,
- De permettre à des exploitants de remettre en valeur des parcelles en se faisant attribuer un bail à ferme.

La procédure permet de pérenniser l'exploitation agricole des parcelles après leur remise en valeur et améliore le patrimoine foncier des propriétaires, même si ceux-ci ont souvent du mal à l'appréhender.

La valorisation agricole de ces parcelles permettra de renforcer les exploitations existantes voire de permettre une installation. L'aspect économique même faible au vu des surfaces proposées doit également être souligné. La présence de viticulture et de la zone AOC « Cotes Roannaise » est une plus-value pour le territoire car c'est un facteur de rentabilisation à court terme de l'investissement financier de remise en valeur.

#### 4-3 – INTERÊTS PAYSAGERS ET ENVIRONNEMENTAUX

La procédure se doit également d'intégrer les enjeux paysagers et environnementaux. La présence de friche à proximité des zones bâties fait l'objet d'un regard croisé afin d'en percevoir les enjeux qu'ils soient paysagers, environnementaux ou agricoles. Leur proposition de remise en valeur doit tenir compte des différents enjeux.

Il convient donc de concilier les différents enjeux et étudier au cas par cas la remise en valeur des parcelles en lien avec le maintien des éléments naturels existants ou à proximité (ripisylves, zone humide, haies, bosquets, bordure de cours d'eau...).

Après consultation des services de la Direction Départementale des Territoires (DDT), et des acteurs de l'environnement siégeant en CIAF, on peut considérer les prescriptions suivantes, qui ont été intégrées lors de l'établissement de l'état des fonds :

- Les haies, alignements d'arbres et bosquets en bordure de parcelle ou à l'intérieur des parcelles, devront être conservés ainsi que les éléments paysagers identifiés à la Politique Agricole Commune dans la mesure BCAE8 (Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales).

- Certaines parcelles au regard du Code forestier devront faire l'objet d'une autorisation préalable de défrichement.

- La présence de parcelle en zone humide situées pour certaines au sein d'un corridor écologique SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) doivent être conservées (pas de drainage), ainsi que les haies en bordure de cours d'eau (ripisylves).

- La présence de renouée du japon (espèce exotique envahissante) dans certaines parcelles nécessitera de suivre un protocole de remise en valeur spécifique afin de contenir le risque de dissémination aux parcelles attenantes.

Enfin, et de manière générale, les opérations de défrichement ou de débroussaillage devront avoir lieu entre 1<sup>er</sup> août et le 15 mars, ou sinon devront faire l'objet d'un passage d'un écologue avant intervention.

## 4 – ETAT DES FONDS

### 4-1 – RAPPEL DU PERIMETRE PAR COMMUNE

COMMUNE	NOMBRE D'ÎLOTS	CONTENANCE CADASTRALE (ha)
SAINT ANDRE D'APCHON	21	21,9917
SAINT ALBAN LES EAUX	8	3,5639
VILLEMONTAIS	18	18,8829
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>44,4385</b>

### 4-1 – ELABORATION DE L'ETAT DES FONDS

L'état des fonds permet de définir si les îlots du périmètre sont incultes ou manifestement sous exploités et de proposer des orientations sur leur remise en valeur.

Une réunion de la CIAF a été organisée le 22 février 2024 afin de mettre en place une méthodologie de travail. Un groupe de travail (Sous CIAF) a été constitué pour suivre les opérations sur le terrain. Afin de classer les îlots du périmètre, des parcelles étalons ont été définies selon des critères de classement.

Des visites terrain ont été effectuées le 8 mars et les 23 et 24 avril 2024 afin de définir ces parcelles étalons et par comparaison classer l'ensemble des îlots du périmètre.

En parallèle une réunion a été organisée le 2 juillet 2024 avec les différents partenaires (CD 42-DDT-LPO) pour présenter le projet d'état des fonds et aborder notamment le contexte environnemental.

Ce projet a également été présenté aux élus des communes le 6 décembre 2024 et aux exploitants agricole le 29 avril 2025.

Le projet d'état des fonds a été validé par la CIAF le 25 juin 2025.

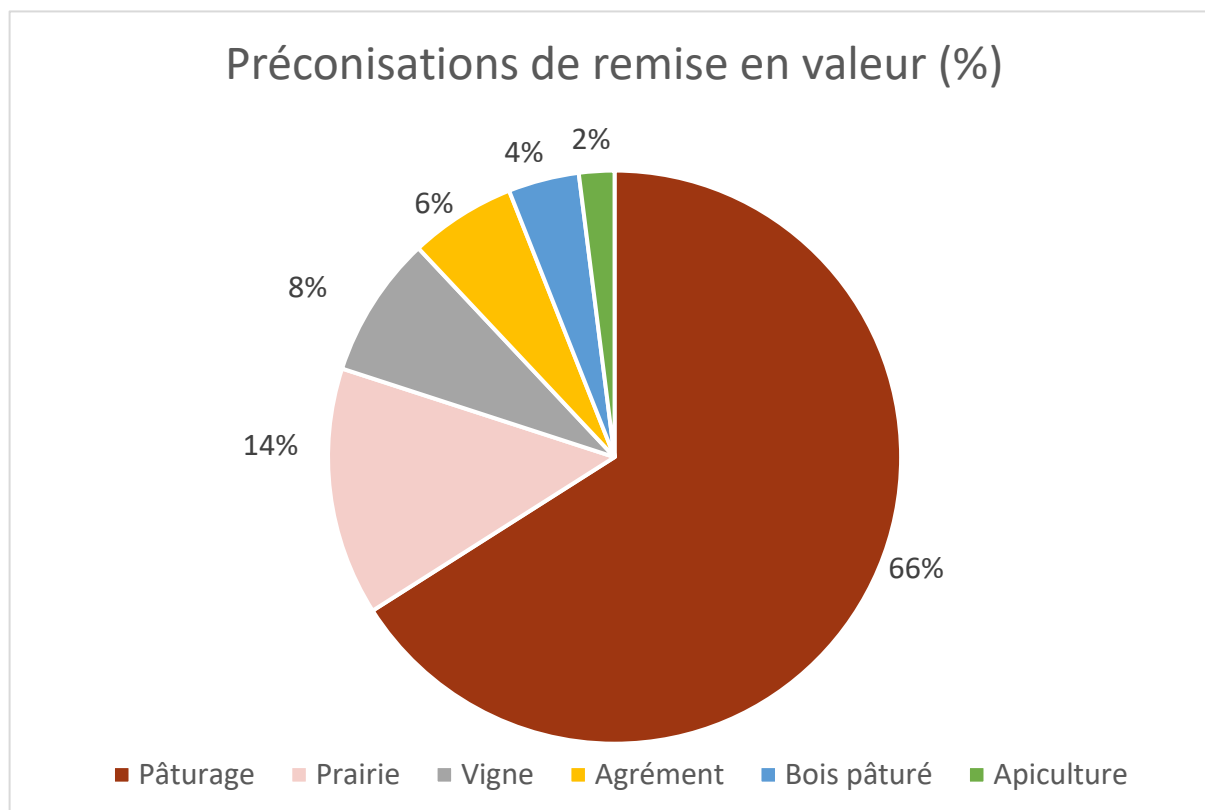
L'état des fonds suivant a permis de classer les îlots soit incultes, soit manifestement sous-exploités, en prenant en compte la végétation en place qui été appréciée par la Sous CIAF lors de ses visites en fonction des critères de végétation définis sur les parcelles étalons.

<b>CRITERES POUR DETERMINER L'ETAT DES FONDS</b>	
<b>ETAT DES FONDS</b>	<b>CRITERES TERRAINS</b>
<b><u>Fonds Inculte</u></b>	Anciens terrains agricoles ne faisant plus l'objet de valorisation ou d'entretien.
1-Bois et taillis < 50%	Proportion de Bois et Taillis de < 50%
2-Bois et Taillis > 50%	Proportion de Bois et Taillis de >50%
3-Friche arbustive	Présences de taillis + ou – dense, genêts majoritaire
<b><u>Fonds Manifestement Sous exploité</u></b>	Terrains agricoles faisant l'objet de défaut d'entretien
4-Taillis léger	Présence d'arbres, de genêts ,fougères, ronces...

Pour chaque îlot des préconisations de remise en valeur des fonds ont été étudiées et proposées avec plusieurs préconisations possible par îlot.

<b>Préconisations pour la remise en Valeur des Fonds</b>	
1	Remise en valeur prairie
2	Remise en valeur pâturage
3	Remise en valeur en vigne
4	Bois pâturé
5	Remise en valeur pour l'apiculture
6	Remise en valeur pour l'agrément (Verger, équidés, patrimoniale...)
Prescriptions associées liées aux enjeux environnementaux : conservation des éléments structurants en bordure ou à l'intérieur des parcelles (haies, arbres isolés, bosquets, végétation de bord de rivière...), maintien des zones humides, périodes d'intervention pour les travaux.	

Les communes concernées étant situées en zone d'élevage la majorité des préconisations concernent des remises en valeur agricole type prairie ou pâturage.



Suite aux visites terrain, certains îlots (9) n'ont pas été retenus selon différents critères :

- Parcelle nettoyée et remise en valeur
- Parcelle difficile à remettre en valeur selon sa configuration
- Enjeux biodiversité
- Boisement de plus de 30 ans
- Enjeu patrimonial

#### **Tableau du périmètre proposé après l'état des fonds**

COMMUNE	NOMBRE D'ÎLOTS	CONTENANCE CADASTRALE (ha)
SAINT ANDRE D'APCHON	18	21.4242
SAINT ALBAN LES EAUX	5	1.8786
VILLEMONTAIS	15	17.5189
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>40,8217</b>

## 5- CONSULTATION

Dans sa séance du 25 juin 2025, la CIAF a dressé le projet d'état des fonds incultes ou manifestement sous-exploités, dont elle juge la mise en valeur agricole ou pastorale, possible ou opportune, prévu à l'article L 125-5 du CRPM. Conformément aux dispositions de l'article R.125-6 du même code, ce projet d'état des fonds est soumis à consultation publique des propriétaires et exploitants.

Un avis de consultation a été adressé aux propriétaires ainsi qu'aux exploitants agricoles identifiés lors de l'étude.

**La consultation se déroulera du mardi 30 septembre 2025 à 9h00 au mercredi 29 octobre 2025 à 16h00**

Les intéressés pourront consulter le dossier déposé à cet effet aux horaires d'ouverture des Mairies, sous réserve de fermeture exceptionnelle, les :

	<b>Saint Alban les Eaux</b>	<b>Saint André d'Apchon</b>	<b>Villemontais</b>
<b>Lundi</b>	9h -12h / 14h -18h	9h -12h	8 h - 12h
<b>Mardi</b>	9h - 12h	9h -12h	8 h - 12h 13h30 - 17h00
<b>Mercredi</b>	10h30 -16h	9h -12h	8 h - 12h
<b>Jeudi</b>	13h30 -17h	9h -12h	8 h - 12h
<b>Vendredi</b>	8h -16h	9h -12h	8 h - 12h 13h30 - 16h30
<b>Samedi</b>		9h -12h	

**Le dossier de consultation comprend :**

- **Un plan parcellaire** portant indication des parcelles ou parties de parcelles dont l'inscription à l'état des fonds incultes ou manifestement sous-exploités est proposée ;
- **Un état parcellaire**, avec la désignation cadastrale de chaque parcelle ou partie de parcelle ;
- **Un mémoire justificatif.**
- **Fiches synthétiques par ilots**

Le Président de la CIAF, Monsieur Daniel DERORY, recevra les propriétaires qui le souhaitent et recueillera leurs observations éventuelles lors des permanences suivantes :

<b>Saint Alban les Eaux</b>	<b>Saint André d'Apchon</b>	<b>Villemontais</b>
Mardi 30/09 de 9h00 à 12h00	Vendredi 17/10 de 9h00 à 12h00	Mardi 30/10 de 13h30 à 17h00
Mercredi 29/10 de 13h00 à 16h00	Mercredi 29/10 de 9h00 à 12 h00	Vendredi 17/10 de 13h30 à 16h30
En mairie	En mairie	En mairie

A l'issue de la consultation, le Président adressera son rapport à la CIAF qui étudiera les réclamations et observations des propriétaires, entendra les intéressés s'ils l'ont demandé par lettre adressée au Président et arrêtera l'état des fonds définitif. Après avis de la Commission Départementale d'Aménagement Foncier et délibération du Conseil départemental, l'état parcellaire définitif sera affiché en mairie, et transmis au Préfet, lequel pourra mettre en demeure le propriétaire ou, le cas échéant, le titulaire du droit d'exploitation, de mettre en valeur le fonds.