

# Comment concilier développement urbain et préservation des espaces agricoles (et naturels)



Crédit photo. Chambre d'agriculture des P.O.

« Des espaces agricoles perdus inexorablement, en France, l'équivalent d'un département disparaît tous les 7 ans »



## Des espaces agricoles (et naturels) en régression

### L'artificialisation et la disparition des terres agricoles (et naturelles)

À partir des années 2000, une prise de conscience s'est faite sur l'artificialisation des sols et la disparition des terres agricoles (et naturelles).

Cette consommation d'espace est liée en grande partie aux besoins croissants d'une population à la recherche de la maison individuelle.

Cette problématique s'est traduite par des nouvelles dispositions législatives pour lutter contre cette régression des terres et avoir une gestion économe de l'espace. La loi de Modernisation de l'Agriculture de juillet 2010 a même fixé des objectifs de modération en visant à réduire de moitié le rythme de consommation d'ici 2020 (75 000 hectares par an actuellement).

### L'agriculture un acteur central de l'aménagement du territoire

L'activité agricole cumule des rôles multiples que ce soit en termes d'acteur économique, de gestion des espaces, d'entretien des paysages, de prévention des risques... Pourtant, malgré ce rôle central

dans l'aménagement du territoire, l'agriculture et ses espaces sont la plupart du temps considérés comme des réserves foncières inépuisables et que le développement de l'urbanisation ponctionne inexorablement.

### Inverser le regard dans l'organisation spatiale

La préservation du foncier agricole (et naturel) se joue donc dans les choix stratégiques des collectivités territoriales.

La planification spatiale est l'outil pour traduire ces objectifs.

L'élaboration des documents d'urbanisme permet d'organiser l'aménagement du territoire urbain et rural.

Cependant, pour penser le développement du territoire, l'agriculture n'est pas toujours mise en avant. La stratégie est avant tout urbaine et ce, malgré les grands principes issus des récentes lois (SRU, Grenelle 1 et 2, ALUR, Avenir etc.) pour la gestion économe de l'espace.

Les documents d'urbanisme restent encore imparfaits en termes de prise en compte des enjeux fonciers notamment agricoles et de maîtrise de l'urbanisation. Ces documents restent volatiles et parfois avec une application très souple des grands principes à respecter notamment dans la gestion économe de l'espace.

#### CONTACTS

> **Chambre d'agriculture des P.O. service Aménagement**

04 68 35 87 83

amenagement@pyrenees-orientales.chambagri.fr

> **DDTM des Pyrénées-Orientales Service Aménagement**

04 68 38 13 02

ddtm-sa@pyrenees-orientales.gouv.fr

PLANIFICATION : 04 68 38 12 95

CDPENAF : 04 68 38 13 10

### ▄ Le SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

**Objectif** : document de planification à moyen et long terme, « outil de conception d'une planification stratégique intercommunale à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine ». Sert de cadre de référence pour les différentes politiques et documents sectoriels intercommunaux (PLUi, PLH, PDU ou communaux (PLU et Cartes communales)).

**Contenu du SCOT** : un rapport de présentation ; un PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), un DOO (Document d'Orientations et d'Objectifs). Chacun de ces éléments peut comprendre des éléments cartographiques

### ▄ Le PLU ou PLUi : Plan Local d'Urbanisme ou Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

Le PLUi est un outil de gestion de l'espace à moyen et court terme. Il établit un projet urbain et d'aménagement. Il fixe les règles générales d'utilisation du sol (délivrance PC). Le PLUi doit permettre l'émergence d'un projet de

territoire partagé prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités du territoire.

Le Plan Local d'Urbanisme couvre l'intégralité du territoire communal (PLU) ou intercommunal (PLUi). L'État a récemment relancé l'élaboration des PLUi.

**Contenu du PLU** : un rapport de présentation ; un PADD ; un règlement écrit et des plans de zonage ; des annexes.

### ▄ La Carte Communale

C'est un document d'urbanisme simple qui délimite les secteurs de la commune « constructibles » et ceux réputés non constructibles sauf notamment pour les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. La carte communale permet de réserver des secteurs constructibles en discontinuité de l'urbanisation existante et réserver des zones d'implantation d'activités industrielles et artisanales.

**Contenu de la Carte Communale** : un rapport de présentation ; un zonage binaire (constructible / non « constructible »).

## LA PRISE EN COMPTE DE L'AGRICULTURE DANS LA PLANIFICATION

**Ce que dit le code de l'urbanisme « Répertoire des besoins de l'agriculture et fixer des objectifs de modération en matière de consommation des terres ».**

### ▄ Rapport de Présentation

SCOT L141-3 : « rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le PADD et le DOO en s'appuyant sur un diagnostic établi... au regard **des besoins répertoriés en matière... d'agriculture** ».

PLU L151-4 : idem que le SCOT mais va plus loin en précisant les « **besoins répertoriés en matière de surfaces et de développement agricoles** ».

Ces deux articles précisent également pour les SCOT et PLU que le rapport de présentation expose « **une analyse de la consommation d'espaces** naturels, agricoles et forestiers **au cours des 10 années** précédant l'approbation du schéma ou du plan ou depuis la dernière révision ».

Le SCOT doit justifier les « **objectifs chiffrés de limitation de cette consommation** compris dans le DOO ».

Le PLU doit exposer les « dispositions qui favorisent la densification de ces espaces (bâties) ainsi que **la limitation de la consommation des espaces** naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie **les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain** compris dans le projet d'aménagement et

de développement durable au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant par le SCOT ».

### ▄ PADD

SCOT L141-4 : le PADD fixe les « **objectifs... de protection et de mise en valeur des espaces** naturels, agricoles et forestiers... de lutte contre l'étalement urbain ».

PLU L151-5 : le PADD définit « les orientations générales des politiques... de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ». Il fixe « **des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain** ».

### ▄ DOO (SCOT uniquement)

L141-5 : le DOO détermine « les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ». Le L141-6 rappelle les principes de **gestion économe de l'espace par l'arrêt par secteur géographique des « objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain** et décrit pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres ».

**Les Cartes Communales** doivent respecter les grands principes exposés dans le code de gestion économe de l'espace et des objectifs d'équilibre.

## Vers un véritable projet de territoire

Face aux menaces de disparition des terres qui pèsent sur les espaces agricoles et les conséquences issues du recul de l'agriculture (pression et précarité foncière, occupations illégales, développement des friches et détériorations des paysages...), la prise en compte de ces enjeux passe par un projet de territoire qui resitue le foncier agricole au centre des problématiques. Pour cela le diagnostic doit identifier les enjeux majeurs et intégrer les orientations agricoles dans le projet politique communal ou intercommunal (PADD/DOO). Cette démarche doit être accompagnée par les élus mais aussi l'ensemble des Personnes Publiques Associées.

### Pour une démarche de diagnostic agricole

Pour cela, une analyse qualitative, prospective et spatiale des enjeux de l'agriculture est nécessaire afin de connaître les acteurs, les besoins et les qualités. **Ce diagnostic permettra d'inverser le regard en considérant l'espace agricole comme une véritable zone d'activité et non plus comme une zone par défaut.**

### Privilégier le renouvellement urbain et mettre en adéquation l'offre et les besoins

La gestion économe et la préservation des terres passent par une limitation de l'étalement urbain, qui induit pour la collectivité des coûts en réseaux, desertes, collectes... La densification des zones urbaines et le comblement des dents creuses doivent être privilégiés conformément aux dernières évolutions législatives. Les documents de planification spatiale issus de la loi SRU ne se veulent plus des documents fonciers mais de projets. Aussi, les zonages doivent prendre en compte les besoins en termes d'accueil de population et d'activité selon également un principe d'économie de l'espace, en favorisant la densité et en prenant en compte les enjeux agricoles en périphérie d'urbanisation.

### Élaborer une stratégie foncière

Une stratégie foncière économe en consommation d'espaces répond avant tout à une volonté communale mais aussi nécessité des acteurs de territoire de mieux cerner les enjeux et de se projeter sur le devenir du territoire. Des outils complémentaires peuvent également être mis en place comme les PAEN ou ZAP pour mieux identifier et préserver les espaces agricoles et naturels et éviter la spéculation foncière.

## UNE COMMISSION POUR PRÉSERVER LES TERRES : LA CDPENAF (Commission Départementale pour la Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers)

Mise en place par la LMA et renforcée par la Loi d'Avenir la CDPENAF concourt aux **objectifs suivants** :

- > réduire de 50% le rythme de consommation des espaces agricoles à l'horizon 2020 ;
- > préserver le foncier agricole ;
- > maintenir une activité durable ;
- > assurer le développement équilibré des territoires ;
- > préserver la biodiversité.

### Missions

- > conseil pour les questions relatives à la régression des espaces agricoles naturels et forestiers ;
- > consultation obligatoire pour certaines procédures ou autorisations d'urbanisme (changement de destination de bâtiments...).

### Composition

Elle est présidée par le Préfet.

Sont membres permanents :

- > *avec voix délibératives* : le Conseil Départemental, la DDTM, des élus représentants l'AMF et EPCI, la Chambre d'agriculture, le Syndicalisme agricole, la Chambre des Notaires, des associations agréées de protection de l'environnement, la fédération des chasseurs, des représentants forestiers, l'INAO et un représentant d'un ONVAR.
- > *avec voix consultatives* : la SAFER et le CIVAMBIO66.

## DES COMPENSATIONS AGRICOLES COLLECTIVES

Le principe ERC « Éviter – Réduire – Compenser » jusque-là appliqué dans le cadre de compensations écologiques a été inscrit dans la récente loi d'Avenir pour les compensations agricoles suite à la réalisation d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole du territoire concerné. Le décret d'application vient de sortir et précise les modalités d'application :

**Quoi ?** Les travaux publics et privés soumis à étude d'impact (R122-2 du code de l'environnement) avec emprise de 1 à 5 ha modulables (1 ha dans les Pyrénées-Orientales suite au vote de la CDPENAF) : ouvrages routiers, ferroviaires, etc. mais aussi ZAC (> 10 ha et/ou 40 000 m<sup>2</sup> surface de plancher) par exemple ;

**Comment ?** Réalisation d'une étude préalable décrivant le projet, un état initial de l'économie agricole, les effets sur cette économie, les évaluations financières des impacts, les mesures envisagées pour réduire les effets négatifs et le cas échéant les mesures de compensations collectives ;

**Qui ?** Étude envoyée au Préfet qui saisit la CDPENAF pour avis. Si le Préfet estime que des mesures doivent être mises en place au regard des impacts négatifs sur l'économie agricole, il le notifie au maître d'ouvrage qui doit les mettre en œuvre.

## OCCUPATION DU SOL

Les surfaces agricoles en 2008 se répartissent comme suit :

- > 516 ha de labours dédiés aux grandes cultures et cultures fourragères ;
- > 316 ha de prairies.

En terme d'évolution, on observe une diminution importante des superficies toujours en herbe des exploitations de la commune (moins 149 ha entre 1979 et 2000 d'après le RGA).

Cette diminution s'est faite au profit des surfaces en maïs fourrage et ensilage, en colza et en céréales (surtout en blé). On observe ainsi que les productions végétales intègrent de façon complémentaire les productions animales.

À noter que l'augmentation des terres labourables a été rendue possible par le drainage, la commune ayant aujourd'hui plusieurs convecteurs sur lesquels il ne faudra pas prévoir de développement futur.

Enfin, malgré la diminution constatée des prairies, on observe un certain ralentissement sur la dernière période dû au maintien de l'activité d'élevage sur la commune.



Crédit photo. Chambre d'agriculture des P.O.

## ENJEUX PAR RAPPORT À L'URBANISATION

Au total, **quatre enjeux** se dégagent pour l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de Saint Etienne l'Allier :

- > Limiter les surfaces constructibles en privilégiant le comblement des dents creuses, le développement de l'urbanisation dans le prolongement des zones déjà existantes, la réhabilitation ou le changement de destination d'anciens bâtiments.
- > Préserver les corps de ferme en activité en éloignant dans la mesure du possible les futures zones constructibles de ces bâtiments d'exploitation et en insistant sur le respect mutuel agriculteurs-citadins.
- > Préserver les grandes entités agricoles du territoire communal : pour leur valeur agronomique, et pour leur potentiel agricole (drainage, plans d'épandage).
- > Préserver de l'urbanisation les parcelles stratégiques indispensables au bon fonctionnement des exploitations d'élevage, comme les prairies.

