



# La lettre de l'Observatoire Territorial

Lettre d'information de l'Agence d'Urbanisme Catalane,  
à destination des élus et des acteurs du territoire.

N°16

## L'agriculture au sein des documents d'urbanisme



### La préservation des terres agricoles, un enjeu majeur

En 2015, les sols artificialisés représentent 9,3 % du territoire de la France métropolitaine. Depuis 2010, leur rythme de progression est stable et atteint +0,8 %/an.

Au rang de première victime, les terres agricoles qui supportent près des 2/3 des surfaces nouvellement artificialisées. Hélas, sont particulièrement concernées les terres agricoles les plus fertiles, situées, d'une manière générale, aux abords des centres urbains, villes et villages ainsi que le long des axes de communication.

Or, l'agriculture est une activité économique dont la particularité est d'avoir pour principal outil de travail le foncier. Si elle représente parfois peu d'emplois directs, elle participe pour une large part à l'occupation et l'entretien de l'espace, en particulier, au maintien de paysages de qualité et de milieux naturels qui font l'attractivité du territoire.

Outre sa fonction productive, l'agriculture rend donc un certain nombre de services non marchands qui participent à la qualité du cadre de vie de la commune. Pourtant, malgré ses différents rôles, l'espace agricole est encore parfois perçu comme une simple réserve foncière en vue d'une urbanisation future.

Les conséquences de l'artificialisation sont diverses : baisse de la production alimentaire, délitement du tissu économique lié, érosion de la biodiversité, altération du paysage...

#### L'artificialisation ?

Un processus de transformation d'un sol à caractère naturel ou agricole par des actions d'aménagement, pouvant entraîner son imperméabilisation éventuelle. L'artificialisation des sols est le plus souvent irréversible !

#### éditorial

Les lois Grenelle et la loi ALUR ont procédé à une réforme des règles de l'urbanisme afin de concilier, entre autres, le développement de nos villes et villages avec la modération de la consommation d'espace.

Depuis, la lutte contre l'artificialisation des sols s'inscrit dans les principes directeurs du code de l'urbanisme. Les documents d'urbanisme constituent ainsi les outils privilégiés pour planifier l'affectation des sols en fonction de leurs usages. Les SCOT et les PLU doivent s'appuyer « sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles... ».

Face au constat du grignotage des terres agricoles au profit de l'habitat et des activités économiques, l'élaboration des documents d'urbanisme constitue une opportunité pour doter les collectivités d'une stratégie visant à préserver les espaces à vocation agricole.

Cette lettre identifie des pistes pour remettre l'agriculture au cœur des préoccupations des documents d'urbanisme et ainsi réunir les conditions de la mise en œuvre des projets agricoles.

Robin Defert  
& Mélanie Bonneau  
Agence d'Urbanisme Catalane



## Rapide portrait de l'agriculture départementale

### L'agriculture de ce département a des caractéristiques méditerranéennes bien spécifiques. C'est une agriculture :

**- Très diversifiée.**

Les filières viticoles, maraîchères, arboricoles et l'élevage s'y côtoient. Si les cultures végétales connaissent des difficultés structurelles et conjoncturelles, l'élevage connaît un dynamisme certain malgré des surfaces fourragères et céréalières encore insuffisantes.

**- Soumise à la pression foncière.**

Les Pyrénées-Orientales accueillent chaque année de 5000 à 6000 nouveaux résidents. Du choix de l'aménagement du territoire dépend le maintien des espaces agricoles, or l'urbanisation a considérablement progressé ces 30 dernières années.

**- Dépendante du marché.**

Avec 25 millions d'euros d'aides, les Pyrénées-Orientales est un des départements les moins soutenus de France et ses productions méditerranéennes ne bénéficient d'aucun mécanisme de régulation.

**- Dépendante des éléments climatiques.**

Le département est soumis à des éléments météorologiques souvent violents propres au climat méditerranéen (vent, grêle, neige, sécheresse, inondation...).

**- Très dépendante de la gestion de l'eau.**

400 millions de m<sup>3</sup> sont prélevés par des canaux qui couvrent en totalité 3 000 km. Plusieurs ouvrages hydrauliques (barrages sur l'Agly, la Têt, les Bouillouses, retenue de Villeneuve de la Raho ...) permettent le stockage de 80 millions de m<sup>3</sup> d'eau.

**- Soumise à des distorsions de concurrence.**

Le coût de la main d'œuvre pénalise la compétitivité des exploitations. A cela s'ajoutent des distorsions fiscales et phytosanitaires. Le marché Saint-Charles stigmatise ces menaces mais constitue un pôle logistique fort utile à la production locale.

**- Orientée fortement vers la qualité et la production raisonnée et biologique.**

De nombreux Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine obtenus ou en cours d'obtention et un fort développement de l'agriculture biologique (3<sup>ème</sup> département français avec 570 producteurs et 19,8 % de Surface Agricole Utile conduite en bio).

(Source: CD66- AURCA)



### Une agriculture ancrée

- 4000 exploitations qui génèrent 400 millions € de CA brut
- Plus de 23000 emplois agricoles
- 74800 ha de SAU soit 18 % de la superficie du département



### Une agriculture menacée

- ↑ 223 ha/ an pour les surfaces urbanisées
- ↓ 243 ha/an pour les surfaces agricoles



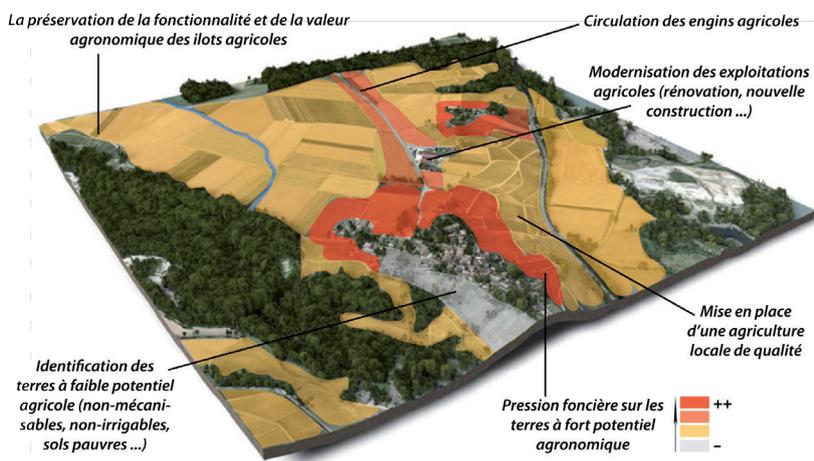
### Une agriculture locale et de qualité

- 1/4 des exploitations pratiquent la vente directe
- 20 % de la SAU conduite en Agriculture Biologique
- 600 exploitations biologiques en 2016

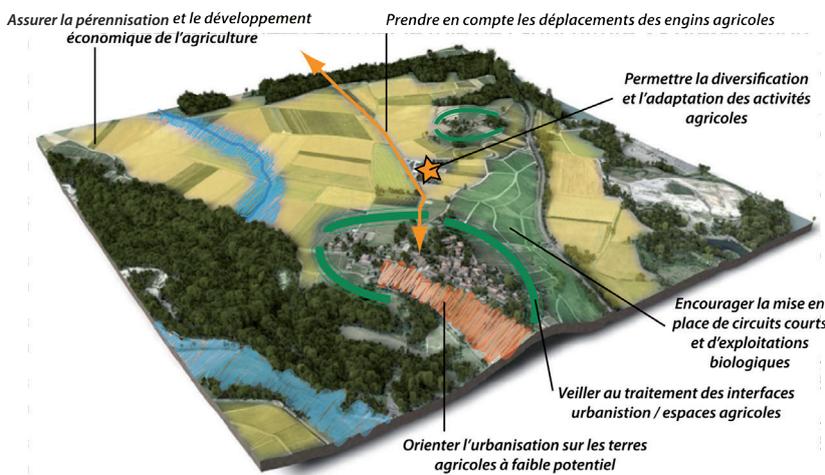
# Les documents d'urbanisme : un levier pour reconsidérer l'agriculture

L'élaboration des documents d'urbanisme est l'occasion de penser le projet agricole et l'avenir de l'agriculture sur le territoire.

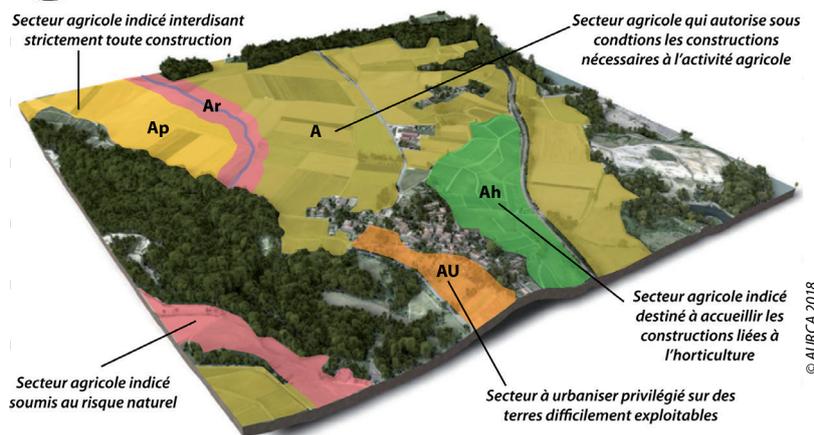
## 1 Le diagnostic agricole identifie les enjeux agricoles en se basant sur une analyse multicritère et prospective.



## 2 Le PADD permet d'affirmer le rôle de l'agriculture, sa préservation et son développement comme élément structurant du projet de territoire.



## 3 Le zonage définit différentes catégories d'espaces agricoles et le règlement fixe les règles adaptées à chacune d'entre elles.



En créant un espace de dialogue et de travail, l'élaboration des documents d'urbanisme est une opportunité pour identifier et reconnaître les différentes fonctions des espaces agricoles, mettre en lumière les liens entre préservation du potentiel agricole et mise en place d'un système alimentaire territorial et ainsi inciter à un changement de regard. La planification territoriale permet d'inscrire concrètement le projet agricole dans les stratégies d'aménagement du territoire.

Par la préservation du foncier, les documents d'urbanisme permettent de donner de la lisibilité aux porteurs de projets agricoles en délimitant précisément les contours des zones agricoles et en les sécurisant généralement sur 10 à 15 ans minimum. Ils peuvent privilégier le renouvellement urbain aux extensions, émettre des objectifs de limitation de l'artificialisation, délimiter les espaces à vocation agricole, localiser des espaces propices aux bâtis agricoles, préserver les circulations des engins agricoles....

En complémentarité des mesures d'aménagement, des orientations peuvent être proposées afin de soutenir économiquement l'agriculture locale (cantines scolaires, aide à l'installation, marchés locaux, organisation d'événementiels...).

### Pays de Rennes: Un observatoire agricole pour prendre les bonnes décisions

Dans le cadre du Programme local de l'agriculture, accord-cadre signé entre la Chambre d'Agriculture d'Ille-et-Vilaine, la SAFER Bretagne, le Pays de Rennes et Rennes Métropole, l'Audiar (Agence d'Urbanisme de Rennes) a pour mission de réaliser un Observatoire local de l'agriculture. Son objectif est de présenter une vision actualisée et partagée de la dynamique agricole du territoire entre l'ensemble des acteurs signataires. Il ambitionne de faire partager les réalités agricoles locales à partir des données les plus récentes et accessibles à tous et de servir de socle à un dialogue entre collectivités et monde agricole. Il fournit des indicateurs et des données sur l'évolution de l'agriculture, du territoire et de l'urbanisation sur le pays de Rennes.

## Les documents d'urbanisme : le diagnostic agricole et le PADD

### Le diagnostic agricole : étape clé pour cerner les enjeux agricoles du territoire.

Le diagnostic agricole a pour objectif de caractériser les activités agricoles existantes, les projets, d'analyser les enjeux liés à l'urbanisation et d'identifier les potentiels et les besoins pour le maintien et le développement des activités agricoles. Outre la prise en compte de l'existant, il doit porter une vision prospective à moyen et long terme.

Dans le cadre du PLUi de la communauté de communes Pyrénées Audoises, une méthodologie innovante a été développée afin d'identifier les terres agricoles à forts enjeux. Basée sur une analyse spatialisée et multicritères (valeur économique, intérêt écologique, prévention des risques naturels), elle a permis d'identifier 16 000 ha d'espaces agricoles à forts enjeux, dont 106 ha situés sous risque théorique urbain (c'est-à-dire dans un secteur urbanisable au titre des documents d'urbanisme communaux aujourd'hui en vigueur).

Dans le cadre du PLUi Pyrénées Cerdagne, les zones agricoles à forts enjeux ont été identifiées au regard de leur capacité à être irriguées et mécanisées. En outre, le diagnostic a permis de dégager des enjeux en matière de construction agricole, de circulation des engins et des troupeaux, et de pâturage.

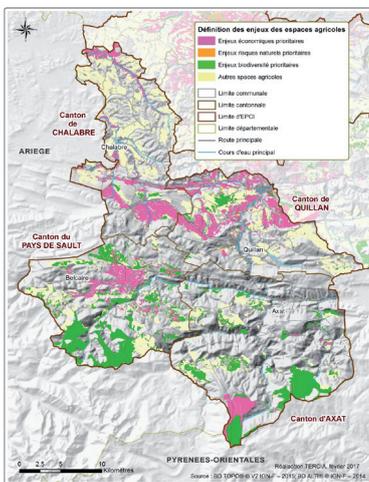
Autre exemple, dans le cadre du PLUi de Perpignan Méditerranée Métropole, au croisement d'enjeux urbains et agricoles (aptitudes culturelles...), onze zones d'enjeu majeurs ont été identifiées. Celles-ci font aujourd'hui l'objet d'une analyse plus fine.

### Le PADD, phase stratégique pour ancrer l'agriculture dans le projet de territoire

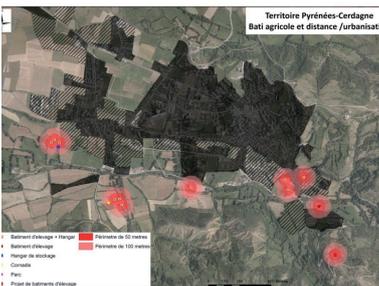
Le PADD est l'occasion pour les élus de définir un projet de territoire fixant les grandes orientations de développement et d'aménagement du territoire. Il permet notamment d'affirmer le rôle économique de l'agriculture, l'importance clé du foncier, les nombreux bénéfices qu'apporte l'agriculture au territoire (paysage, cadre de vie, identité territoriale, continuité écologique...), ainsi que de réaffirmer le lien entre consommation d'espace et préservation des terres agricoles.

Le PADD du SCOT Grand Albigeois prévoit de « limiter l'urbanisation des espaces agricoles, naturels et forestiers » et de limiter la consommation d'espace à 53 ha/an d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF) avec une exigence plus stricte sur les secteurs « où les terres arables sont de bonne qualité ». De surcroît, il prévoit « d'initier des pratiques de compensation entre espaces artificialisés et espaces agricoles » (exemple : 1ha prélevé pour 1 ha rendu).

Par ailleurs, la ville d'Albi prévoit d'atteindre l'autosuffisance alimentaire à l'horizon 2020 (approvisionnement dans un rayon de 60 km). Le PADD du PLUi accompagne cet objectif en considérant l'agriculture comme une « composante et une condition de développement urbain ». Il prévoit notamment de « pérenniser et développer l'agriculture urbaine, périurbaine et les espaces de maraîchage » et de « soutenir une agriculture durable de proximité et favoriser le développement local d'approvisionnement et des circuits courts ».



Zones agricoles à enjeux, Pyrénées Audoises (Source: Tercia Consultants)



## Les documents d'urbanisme : les OAP, le zonage et le règlement

### Les OAP, un moyen indirect d'agir en faveur de la préservation des terres agricoles

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) permettent de « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ».

Une OAP peut être précise sur la façon d'aménager un espace et peut proposer le maintien de zones cultivées (par exemple des cultures emblématiques du territoire). Outre les dispositions relatives au foncier, les OAP peuvent aussi cibler le maintien voire la restauration de la qualité des paysages.

En exemple, le PLUi du Grand Poitiers contient une OAP sur la « préservation d'une bande enherbée en zone agricole » le long des cours d'eau et le « non hermétisme total dans les clôtures ». Le PLUi de la Communauté de Communes Cœur Côte Fleurie prévoit la préservation de secteurs de maintien d'une armature bocagère.

Le PLU de Vernouillet (Yvelines) définit une zone de développement prioritaire de l'arboriculture, localise une zone d'implantation de constructions agricoles et soutient l'extension de la ZAP existante.

### Le règlement et le zonage, la phase opérationnelle des PLUi

Le règlement des PLU et PLUi fixe les règles applicables à l'intérieur de chaque zone identifiée dans le plan de zonage. De nombreuses initiatives permettent la préservation de terres à vocation agricole.

Le zonage définit si une parcelle peut être construite ou non. Même si une zone est classée agricole, des constructions agricoles peuvent y être autorisées sous conditions. Pour éviter un phénomène de mitage, des sous-secteurs peuvent préciser les zones où des constructions agricoles seront autorisées et celles totalement inconstructibles (intérêt agronomique, paysager ...).

De même, un PLU peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et les rendre inconstructibles. Ainsi, le PLU du Grand Lyon a dessiné un zonage spécifique pour les jardins familiaux et collectifs (Nj).

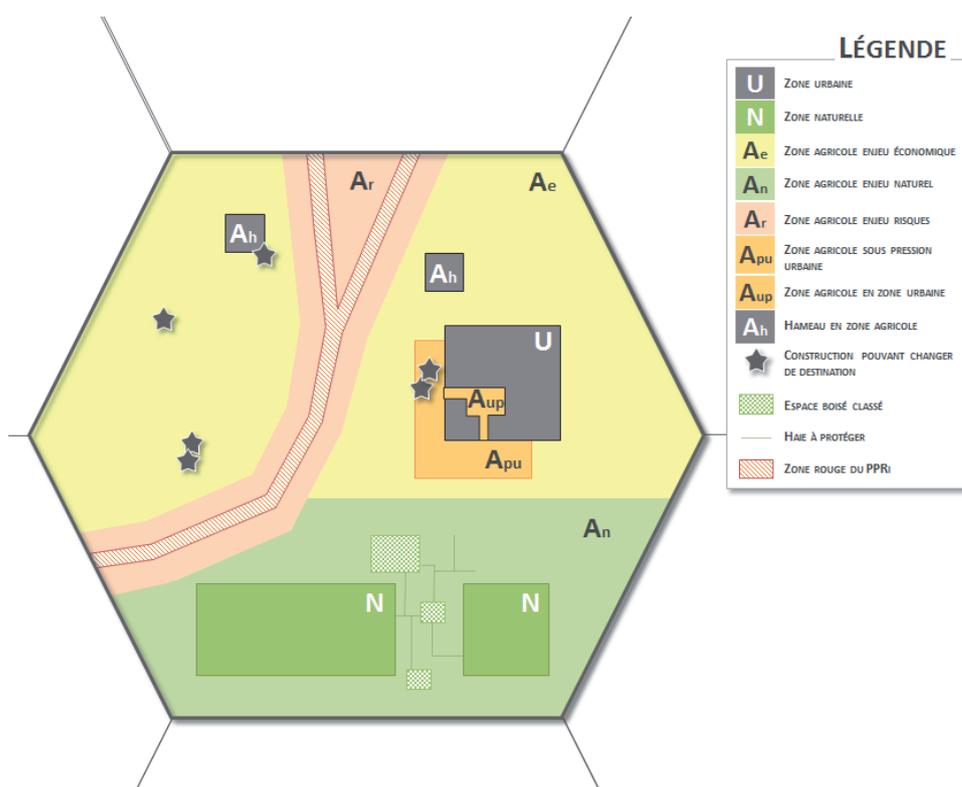
Le PLUi d'Angers a quant à lui créé un zonage agricole adapté au type de culture. Une zone indicée Ah pour l'horticulture ainsi qu'une zone indicée Av pour la viticulture ont par exemple été créées. Des dispositions réglementaires différentes s'y appliquent notamment en termes de constructions autorisées (nouvelles ou extensions, changement de destination des installations existantes, réfection des annexes...).



Extrait du zonage du PLU du Grand Lyon



OAP PLUi Communauté de Communes Cœur Côte Fleurie



Exemple des différents zonages possibles de l'espace agricole (Source: Tercia Consultants)

### Protéger les terres agricoles: nécessaire mais pas suffisant !

L'intégration réfléchie des enjeux agricoles dans l'aménagement du territoire est fondamentalement nécessaire à la préservation de l'agriculture mais elle n'est pas suffisante, elle doit être relayée par un accompagnement économique sur l'ensemble des filières. Celui-ci peut consister en un développement des circuits courts et des démarches qualité de différents types (agriculture biologique, raisonnée, création et/ou promotion de marques, appellation d'origine, vins de cépage, etc), en une réorientation des productions selon les tendances du marché, en un accompagnement commercial des filières, ou encore en des actions de restructuration du capital productif (notamment au niveau des coopératives viticoles comme fruitières).

## De la planification à la gestion : des outils à disposition des collectivités

### Les Zones Agricoles Protégées (ZAP), un outil de protection durable du foncier agricole

Définies à l'initiative du Préfet ou des communes, les ZAP concernent les espaces agricoles qui présentent un intérêt pour leur qualité de production ou pour leur situation géographique, mais qui affichent une réelle fragilité face à la pression urbaine.

Les ZAP sont délimitées par arrêtés préfectoraux sur proposition des communes ou communautés de communes, après avis du monde agricole, et constituent des servitudes d'utilité publique annexées aux PLU ou PLUi.

Il n'en existe aucune sur le département des Pyrénées Orientales.

Tout changement d'affectation ou d'utilisation des sols est soumis à l'avis de la Chambre d'Agriculture et de la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA), qui, s'il est défavorable, ne peut être contré que par une décision motivée du Préfet.

En 2013, la commune de Chécy, commune périurbaine d'Orléans, soumise à une forte pression urbaine a protégé 284 ha d'espace agricole dans une logique de concertation. La ZAP a permis à la fois le maintien d'une coupure verte au nord-est de l'agglomération, celui d'un paysage ouvert, structuré, lisible, et le maintien de conditions permettant la pérennisation de l'agriculture, la protection des ressources naturelles, l'affirmation de la vocation des espaces ainsi que la « qualification » du cadre de vie.



Carte de la ZAP sur la commune de Chécy (45)



PAEN sur la commune de Canohès (66)

### Les PAEN, un outil fort de protection du foncier et de développement de l'agriculture

Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) visent à protéger les espaces agricoles et naturels situés à proximité des agglomérations et dont le devenir est menacé par la pression urbaine. Ils sont instaurés par le Département avec l'accord de la ou des communes concernées et sur avis de la Chambre d'Agriculture.

Le périmètre ne peut intégrer des parcelles situées en zone urbaine ou à urbaniser. Dans ce périmètre, le Département ou, avec son accord, une autre collectivité territoriale ou un Etablissement Public de Coopération Intercommunale, peut réaliser des acquisitions foncières à l'amiable, par préemption ou par expropriation.

Les PAEN sont aussi construits autour d'un programme d'actions qui « précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre » (art. L -143-2).

Le PAEN de Canohès, premier de France, concerne 300 ha jusqu'alors menacés d'abandon progressif de l'activité agricole, et du développement consécutif de friches. Le programme d'action vise la maîtrise du foncier, l'optimisation du fonctionnement du réseau hydraulique, la préservation de la qualité du paysage, ainsi que le maintien et le développement de l'agriculture.

## Atouts et faiblesses



- ✓ Changement d'affectation ou de mode d'occupation des sols soumis à avis
- ✓ Evite la spéculation et permet de limiter le prix des terres agricoles ainsi que le mitage
- ✓ Suscite une réflexion sur le développement du territoire

- ✗ N'interdit pas définitivement les changements d'occupation du sols
- ✗ Ne s'accompagne pas d'un programme d'actions

- ✓ Le périmètre ne peut être modifié que par décret ministériel
- ✓ Implique la mise en place d'un programme d'actions
- ✓ Donne un droit de préemption à la collectivité afin de réaliser des opérations de maîtrise foncière

- ✗ Outil peu déployé notamment à cause du manque de moyens des Conseils Départementaux
- ✗ Procédure longue et peu populaire

## De la planification à la gestion : des démarches complémentaires

### Les chartes agricoles, un engagement volontaire plutôt qu'une contrainte

Le développement des chartes agricoles marque la volonté des partenaires de développer une vision partagée et équilibrée des territoires agricoles. Une charte agricole est un document d'engagement moral qui n'est pas opposable aux tiers. Il peut cependant être annexé à d'autres documents, comme le SCOT, ou les PLU(i) si des zonages sont définis.

La charte agricole d'Orléans Métropole a permis d'acquérir une meilleure connaissance du territoire (type de cultures, nature des sols, friches...), d'initier la réalisation d'un schéma de circulation des engins agricoles, l'élaboration d'un guide de la vente directe, la mise en place de labels ou encore la mise en œuvre d'une « couveuse » agricole qui permet d'accompagner les jeunes porteurs de projet. Ce document est organisé autour d'un diagnostic et d'un programme d'action sur 5 ans.

### L'aménagement foncier rural, un outil de restructuration foncière

Quatre modes d'aménagement foncier rural existent. Ils forment un ensemble de procédures permettant de redistribuer les parcelles de manière à faciliter leur exploitation. Parmi celles-ci, l'Aménagement Foncier Agricole et Forestier (AFAF) permet de réaliser de multiples échanges de propriété à l'intérieur d'un périmètre déterminé (désenclavement de terres, rapprochement du siège d'exploitation...). Les parcelles échangées doivent respecter le principe d'équivalence.

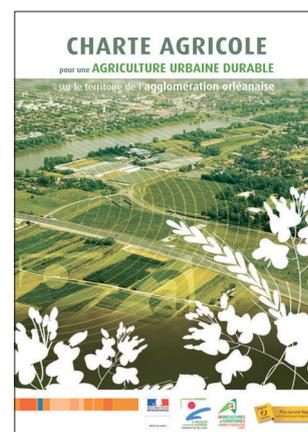
### Du foncier à l'assiette, les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT)

La loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt du 13 octobre 2014 précise les enjeux liés à la mise en place d'une politique nationale de l'alimentation et affirme l'importance de l'ancrage territorial de cette politique.

Un Projet Alimentaire de Territoire (PAT) est un projet global visant à renforcer l'agriculture locale, l'identité culturelle du terroir, la cohésion sociale et la santé des populations au travers généralement d'un diagnostic partagé faisant un état des lieux de la production locale et des besoins alimentaires au niveau d'un périmètre défini. Les actions peuvent par exemple s'inscrire dans différents outils de politique publique (SCOT, Charte de PNR, Agenda 21 ...).

Par exemple, la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée a initié de nombreuses actions pour redéployer une agriculture locale et un appui technique aux communes. La ville de Pézenas a acquis 14 hectares (10 ha pour activité agricole bio et 4 pour un espace test maraîchage bio), la commune de Saint-Thibéry a acquis un hameau agricole pour loger une dizaine d'agriculteurs.

La ville d'Albi a racheté environ 10 hectares de la Zone d'Aménagement Différé de Canavières (objectif de 70 hectares), 4 maraîchers y produisent déjà fruits et légumes. Seules obligations pour les maraîchers installés : être en bio et vendre une partie de leur production dans un rayon de 20 km.



Charte agricole d'Orléans Métropole

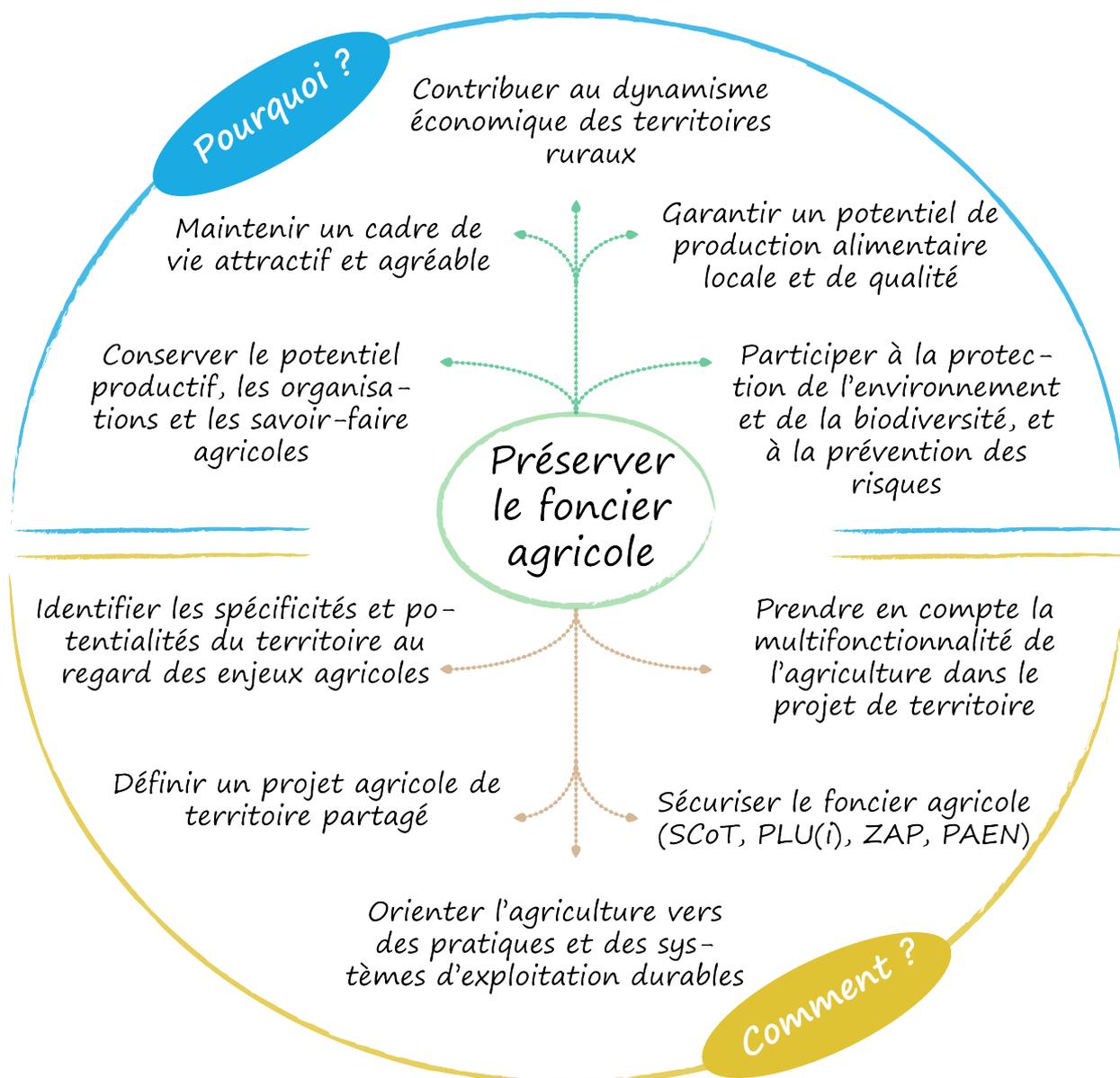
### L'outil Vigifoncier de la SAFER

Le portail Vigifoncier permet aux collectivités territoriales ou autres acteurs de connaître les projets de vente de biens en temps réel sur leur territoire ainsi que de disposer d'un indicateur de suivi sur les dynamiques foncières. Cela permet d'anticiper les évolutions ainsi que les changements possibles d'occupation du sol.

### La régie agricole de Toulouse

Il y a 30 ans, Toulouse, qui comme beaucoup de grandes villes était dans une logique d'extension urbaine, entreprit de constituer une réserve foncière et devint propriétaire de 1000 hectares de terres agricoles, devenant de ce fait premier exploitant agricole de Haute-Garonne. Plutôt que de geler ces terres, une régie municipale agricole fut créée en 1975 : cela permettait d'une part de ne pas licencier les ouvriers agricoles qui les travaillaient, d'autre part de préserver les paysages. Au fur et à mesure des opportunités de construction, le domaine municipal s'est réduit, mais il compte encore à l'heure actuelle près de 300 hectares, dont 26 hectares de vignes. En 2009, la régie a entamé un processus de conversion en Bio.





### Pour aller plus loin...

- Chambre d'Agriculture 66, Conseil Départemental 66, DDTM66, Association des AFP/GP des Pyrénées-Orientales, SAFER Occitanie et FDSEA66, *Guide du foncier agricole, des outils pour répondre aux enjeux de votre territoire*, novembre 2017 ([www.po.chambre-agriculture.fr/territoires/amenagement-du-territoire/gestion-du-foncier-agricole/](http://www.po.chambre-agriculture.fr/territoires/amenagement-du-territoire/gestion-du-foncier-agricole/)).
- DDTM de l'Hérault, *Les outils de préservation des espaces agricoles et naturels*, septembre 2012 ([www.herault.equipement.gouv.fr/espaces-agricoles-en-danger-r1044.html](http://www.herault.equipement.gouv.fr/espaces-agricoles-en-danger-r1044.html)).
- DDTM du Calvados, *Prendre en compte l'agriculture dans les projets de territoires*, 2012 ([www.calvados.gouv.fr/vers-une-meilleure-prise-en-compte-a3052.html](http://www.calvados.gouv.fr/vers-une-meilleure-prise-en-compte-a3052.html)).
- DDT du Vaucluse, Chambre d'agriculture du Vaucluse, *Étude sur la prise en compte de l'agriculture dans les PLU*, 2012 ([www.vaucluse.gouv.fr/mieux-prendre-en-compte-l-a753.html](http://www.vaucluse.gouv.fr/mieux-prendre-en-compte-l-a753.html)).
- Club PLU(i) du CERTU (devenu le CEREMA), *Prise en compte de la dimension agricole dans les PLU(i) en milieu rural* ([www.territoires-ville.cerema.fr](http://www.territoires-ville.cerema.fr)).
- Rapport annuel du Conseil Economique Social et Environnemental (CESE), *Réconcilier la France. Rapport annuel sur l'état de la France 2017* ([www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)).
- Guide de l'association Terres de liens, *Agir sur le foncier agricole* ([www.terredeliens.org](http://www.terredeliens.org)).

Comité de rédaction :

Directeur de la publication : Pascal Fourcade, Directeur de l'AURCA - Tél. : 04.68.87.75.52 - Mail : [agence.catalane@aurca.org](mailto:agence.catalane@aurca.org)

Rédacteur en chef : Mélanie Bonneau

Conception et réalisation graphique : AURCA

Crédits photo, illustration couverture : ©AURCA

Copyright©AURCA, Mars 2018. Tous droits réservés.