



# CONSTRUIRE UN PROJET DE RÉSERVATION DE L'ESPACE ET DE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ AGRICOLES

## GUIDE MÉTHODOLOGIQUE





# CONSTRUIRE UN PROJET DE RÉSERVATION DE L'ESPACE ET DE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ AGRICOLES

## GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

FÉVRIER 2012



## RÉSERVATION DE L'ESPACE AGRICOLE

- **Maintenir des espaces cultivés ou cultivables pour répondre aux besoins actuels et futurs.**
- **Définir une politique locale traduite dans le document d'urbanisme et d'aménagement, et mise en oeuvre dans un programme d'actions.**
- **Ne plus considérer les terres agricoles comme des réserves foncières pour l'extension urbaine, mais des réserves de sols (ressource non renouvelable pour les générations futures) pour les besoins agricoles et la préservation des fonctions environnementales.**



# AVANT-PROPOS

**L**es terres agricoles étant soumises à de multiples pressions, réserver de l'espace pour **le maintien et le développement futur de l'activité agricole est devenu un enjeu majeur de politique publique.**

Ces pressions sont liées au mode actuel d'adaptation à la croissance démographique, au développement des infrastructures et des activités tertiaires, ce qui engendre une consommation croissante de l'espace agricole (artificialisation). Elles sont également liées aux incertitudes d'évolution de l'activité agricole et à la diminution du nombre d'exploitations.

Par ses sols, l'espace agricole assure des fonctions nécessaires et indispensables :

- stockage de l'eau ;
- stockage de carbone ;
- accueil de la biodiversité.

Consommer des espaces agricoles, imperméabiliser leurs sols, c'est rendre irréversible le changement d'usage et détruire leurs fonctions, y compris celle de production alimentaire.

Pour la moitié des régions françaises la progression des espaces artificialisés s'opère sur les sols disposant des meilleures potentialités agronomiques<sup>1</sup>.

Ces dynamiques interrogent. Peut-on encore laisser faire ? Pour quelles raisons réserver les terres agricoles, alors que le nombre d'exploitants ne suffit plus à assurer leur mise en culture ?

La sécurité et l'indépendance alimentaires sont souvent avancées. Il convient également d'introduire, comme éléments de réponse, **quatre grandes évolutions** :

**1. Le changement climatique** imposera à terme une extension des terres en culture pour maintenir les productions à leurs niveaux actuels. D'ores et déjà, l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA) démontre que les aléas climatiques expliqueraient en France 20 à 50% des stagnations de rendements (à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, la France a connu chaque année entre 0 et 3% de jours de canicule, à la fin de ce siècle, ce taux serait de 10 à 30% : les conséquences en termes de production agricole pourraient être considérables).

En **Provence-Alpes-Côte d'Azur** la disparition des terres agricoles concerne toutes les terres de fond de vallée, alors même qu'elles présentent un grand intérêt agronomique (ensoleillement, disponibilité en eau...). Leur artificialisation touche 30% des sols de très bonne qualité agronomique. La baisse continue de la surface utilisée se poursuit : entre 2000 et 2010, de 12% en Provence-Alpes-Côte d'Azur et de 20% dans le département du Var pour l'ensemble des exploitations (Recensements Agricoles).

**2. Le renchérissement du prix de la terre agricole** devrait se poursuivre et, même si la France est le pays où le prix de la terre agricole est le plus faible d'Europe occidentale, il impacte déjà les dynamiques d'installation et de reprise agricoles.

La question de faire perdre tout espoir de changement d'usage, par des politiques de gestion des sols adaptées, se pose donc avec acuité.

**3. L'objectif de maintien de la biodiversité** impose de concilier production et préservation de la diversité des milieux. Cela implique de garder le plus de territoire possible en production et de mettre en œuvre des pratiques adaptées.

**4. Les perspectives de départ en retraite** montrent que bon nombre d'exploitations agricoles vont être cédées dans les prochaines années. Ces cessions ne pourront se faire au bénéfice de l'agriculture sans évolution des modalités de portage du foncier agricole.

Seules, les collectivités locales peuvent garantir la réservation de ce foncier à long terme et faire reconnaître sa valeur, ses fonctions pédologiques et agronomiques, alors même qu'une vision économique à court terme laisserait entendre que cela n'en vaut pas la peine (difficulté de reprise et d'installation, crises conjoncturelles de certaines filières agricoles...). En effet, le changement de destination des terres agricoles ou leur mitage par une urbanisation diffuse, comme la mise en culture de nouvelles terres, relèvent essentiellement de décisions politiques locales. Par ailleurs, il est avéré que le seul jeu du marché conduit inéluctablement à l'artificialisation des sols. Dans le département du Var, les terrains à bâtir peuvent être de 10 à 20 fois plus chers qu'une terre à vocation agricole. Vu un tel effet d'aubaine, là ou collectivement la voix des agriculteurs s'élève pour préserver la terre agricole, le propriétaire individuel est tenté de vendre, considérant qu'il s'agit là de son capital retraite.

Ce guide vise à accompagner les collectivités qui souhaitent s'engager dans un tel défi. Il prend en compte plus particulièrement le contexte départemental du Var mais présente une méthode de travail susceptible d'être généralisée aux autres territoires soumis à fortes pressions urbaines. A l'inverse, il réunit quelques expériences initiées sur le territoire national par des collectivités locales, associations, organismes socio-professionnels.

Il s'appuie sur différents travaux réalisés en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, notamment :

- l'étude foncière conduite en 2005 sur la consommation des espaces agricoles dans les périmètres d'agglomérations<sup>2</sup> ;
- les différents travaux de l'INRA relatifs aux effets des politiques publiques sur l'occupation des sols<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> CGDD-Soes - « Le point sur l'artificialisation des sols » - n°75 - Février 2011.

<sup>2</sup> Étude réalisée par le groupement de Bureaux d'études Terres d'Europe-SCAFR, Entreprise et territoire, Logiville - Étude à l'initiative du Conseil Régional et de la Direction Régionale de l'Équipement PACA.

<sup>3</sup> Cf. Fiche Thématique « INRA - Eco-développement ».

# AMBITIONS ET CONTENU DU GUIDE

**C**onscient que la seule orientation de préservation, fixée dans les documents d'urbanisme, ne suffit pas au maintien des espaces agricoles, la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) du Var a souhaité initier une démarche qui permette de définir les termes d'un projet agricole et des modalités de mise en œuvre.

Cette démarche s'inscrit dans un contexte de fortes évolutions :

- évolutions législatives (Loi de « Modernisation de l'agriculture » et Loi « Grenelle ») qui marquent la volonté de mieux articuler les politiques urbaines et les politiques agricoles ;
- évolution des attentes des consommateurs ;
- évolution des projets d'installation.

Ces évolutions s'accompagnent d'expérimentations diverses de la part des collectivités locales visant à soutenir des projets agricoles et des politiques locales agricoles et alimentaires.

Le principe directeur de la démarche est celui d'une investigation de l'espace agricole dans sa multifonctionnalité et d'une appréhension de l'activité agricole sous toutes ses formes afin d'approcher ces évolutions.

**Cette démarche a pour ambition de rassembler la connaissance susceptible d'être mobilisée à l'échelle locale sur l'espace et l'activité agricole, de porter à connaissance des bases de données, des méthodes et outils de représentation et d'analyse.**

Elle **propose un cheminement** destiné à aider les communes à construire un projet agricole communal traduit dans le document d'urbanisme et dans des politiques d'accompagnement définies et mises en œuvre aux échelles communales ou supra-communales.

Toutefois, l'usage du guide peut se limiter à quelques étapes, points méthodologiques ou références d'expériences.

A noter, que les questions d'articulation entre document d'urbanisme (SCoT et PLU), ainsi que les modalités d'association et de concertation à l'élaboration du projet agricole ne sont pas abordées.

L'équipe projet était constituée du CETE Méditerranée, de la DDTM, la SAFER et la Chambre d'Agriculture du Var, la Société du Canal de Provence. Ont été associés à l'élaboration du guide la Communauté d'Agglomération Toulon-Provence-Méditerranée (TPM), la Communauté de Communes du Comté de Provence et le Conseil Général du Var.

Les compétences mobilisées concernaient :

- la pédologie ;
- le paysage ;
- l'urbanisme ;
- l'agriculture ;
- l'environnement ;
- le foncier.

Différents organismes agricoles ont été consultés (ADEAR du Var, Alliance-Provence, Agribiovar, Terres de Liens, Réseau rural, lycées agricoles...) pour mieux intégrer les évolutions en cours.

Les travaux ont été financés, à parts égales, entre la DDTM du Var et le CETE Méditerranée qui a inscrit l'élaboration de ce guide dans ses démarches de « recherche & développement ».

Ce guide a été réalisé par une équipe projet animé par le CETE Méditerranée et appliqué sur deux territoires tests du département du Var.

Le **guide méthodologique retranscrit étape par étape** les méthodes et outils utilisés pour :

- connaître et apprécier la qualité des espaces agricoles et les fonctions auxquelles ils contribuent pour mieux légitimer leur réservation agricole ;
- identifier des secteurs de projet qui nécessitent une attention particulière en raison de leur qualité et de leurs menaces ;
- évaluer les dynamiques entrepreneuriales dans toute leur diversité (diversité des projets, des porteurs de projets, des modalités de commercialisation...) ;
- repérer les processus de valorisation de l'espace agricole pour répondre aux besoins actuels et futurs tant en ce qui concerne l'offre de production que la gestion du territoire communal ;
- définir des modalités d'intervention à partir d'outils existants et la connaissance de leur mise en pratique par quelques collectivités.

Pour en savoir plus, des **fiches thématiques** (page 95) permettent de compléter les connaissances sur des :

- éléments de méthode (aptitude des sols, ressource en eau, zonages environnementaux) ;
- éléments de langage (installation, exploitation, circuits courts, agriculture biologique, outils financiers, labels, agroforesterie) ;
- éléments propres au contexte varois et à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- acteurs et outils susceptibles d'être mobilisés par les collectivités locales.

La méthode d'élaboration proposée se déroule en **quatre grandes parties organisées en 12 étapes**.



# I L'ESPACE AGRICOLE ET SES FONCTIONS

## PERCEPTION, NATURES DE CULTURES ET ÉVOLUTION DE L'ESPACE

	<b>ÉTAPE</b>	<b>1</b>
PERCEPTION PAYSAGÈRE DE L'ESPACE AGRICOLE		

	<b>ÉTAPE</b>	<b>2</b>
ÉVOLUTION DE L'OCCUPATION DU SOL ET DES NATURES DE CULTURE		

## QUALITÉ, FONCTIONS ET POTENTIALITÉS DES ESPACES AGRICOLES

	<b>ÉTAPE</b>	<b>3</b>
APPROCHE PAR SECTEURS INFRACOMMUNAUX : FACILITER L'ANALYSE - APPRÉCIER LA FONCTIONNALITÉ		

	<b>ÉTAPE</b>	<b>4</b>
POTENTIALITÉS ET FONCTIONS DES ESPACES AGRICOLES : SYNTHÈSE À L'ÉCHELLE COMMUNALE		

# II L'ACTIVITÉ AGRICOLE ET SON ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE

	<b>ÉTAPE</b>	<b>5</b>
LES DIFFÉRENTS TYPES D'EXPLOITATIONS ET LA DYNAMIQUE ENTREPRENARIALE		

	<b>ÉTAPE</b>	<b>6</b>
LE FONCIER, SA STRUCTURE ET LES MUTATIONS OBSERVÉES PAR L'ANALYSE DES MARCHÉS FONCIERS		

# III DES ESPACES À RÉSERVER, DES ESPACES À RECONQUÉRIR OU DES ESPACES À URBANISER ?

	<b>ÉTAPE</b>	<b>7</b>
ENJEUX DE DURABILITÉ DES OBJECTIFS DE RÉSERVATION DES ESPACES AGRICOLES		

	<b>ÉTAPE</b>	<b>8</b>
ESPACES À ENJEUX DE RÉSERVATION AGRICOLE : LECTURE CROISÉE AVEC LE DOCUMENT D'URBANISME EN VIGUEUR		

# IV LE CHAMP DES POSSIBLES

## ACTIONS À ENGAGER - QUELLES POSSIBILITÉS ?

	<b>ÉTAPE</b>	<b>9</b>
IDENTIFICATION DES SECTEURS DE PROJETS		

	<b>ÉTAPE</b>	<b>10</b>
IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LE DÉVELOPPEMENT ET L'INSTALLATION AGRICOLE		

## OUTILS À MOBILISER

	<b>ÉTAPE</b>	<b>11</b>
TRADUCTION DU PROJET AGRICOLE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME		

	<b>ÉTAPE</b>	<b>12</b>
LA POLITIQUE FONCIÈRE AU SERVICE DU PROJET AGRICOLE		



