



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

**ÉTAPE**

**7**

ENJEUX DE DURABILITÉ DES OBJECTIFS DE RÉSERVATION DES ESPACES AGRICOLES

---

**ÉTAPE**

**8**

ESPACES A ENJEUX DE RÉSERVATION AGRICOLE : LECTURE CROISÉE AVEC LE DOCUMENT  
D'URBANISME EN VIGUEUR

---







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

**L**es principaux éléments de connaissance des espaces et de l'activité agricoles connus, la collectivité doit être en mesure de décider d'une politique de gestion des sols assurant diversité et adaptation aux contextes sociaux, économiques et environnementaux de demain.

Cela implique la définition d'objectifs d'ensemble tant sur le développement urbain qu'agricole, la fixation d'objectifs chiffrés de consommation d'espaces naturels et agricoles, et l'adoption d'une vocation des sols cohérente.

### Objectifs de cette partie

- Cerner les enjeux de durabilité des objectifs de réservation des espaces agricoles ;
- Confronter les espaces à enjeux de réservation avec le zonage du document d'urbanisme en vigueur ;
- Identifier les secteurs à enjeux agricoles concernés par un changement d'affectation afin d'examiner, au vu des nouveaux éléments sur la potentialité de ces espaces, l'opportunité d'un tel changement.



**D**éfinir les objectifs du projet agricole d'ensemble implique de tenir compte de l'impact des politiques d'urbanisme sur le développement urbain et agricole. Un projet agricole doit s'inscrire dans la politique globale d'aménagement de la commune. Il ne peut en être déconnecté.

Le document d'urbanisme doit, à ce titre, assurer : cohérence et lisibilité du projet agricole. Pour être efficient, ce dernier doit traduire une forte volonté politique et s'inscrit dans la durée.

Cet engagement est d'autant plus difficile que le contexte économique agricole est défavorable et que la pression urbaine est forte. Pour autant il importe que les objectifs de réservation des espaces à l'agriculture se détachent d'une approche économique qui, par nature, est très influencée par la conjoncture et le marché agricole.

**Il s'agit de réserver pour l'avenir, à la fois :**

- **les espaces non artificialisés de façon irréversibles.**

Il convient de prendre en compte la réversibilité des changements d'usage entre les espaces agricoles et forestiers, les friches et les zones humides. Quant à l'urbanisation et la réalisation d'infrastructures, elles entraînent des changements d'usage définitifs.

- **le potentiel agronomique et/ou les fonctions fondamentales** qu'il assure en matière de sécurité alimentaire, la gestion de l'eau, la gestion des risques et le maintien de la biodiversité.

Le maire et le conseil municipal fixent les droits à bâtir des espaces, décident de l'extension des réseaux nécessaires à l'urbanisation et interviennent directement sur les grands équilibres des marchés fonciers dans la mesure où le rythme de production des nouveaux terrains à bâtir dépend largement de leurs décisions.

Aussi, **pour répondre aux besoins d'urbanisation tout en réservant les espaces agricoles**, il revient au maire et au conseil municipal de répondre le plus possible aux besoins de développement urbain en mobilisant les secteurs déjà urbanisés.

Il s'agit notamment de :

- modifier les règles d'urbanisme pour favoriser la densification (surface des parcelles et COS) ;
- parvenir à une meilleure organisation de l'espace et à une production de nouveaux terrains à bâtir coordonnée avec les actions de renouvellement urbain ;
- recycler les sols imperméabilisés (friches urbaines, industrielles).

Par ailleurs, **pour ne pas participer à l'envolée des prix des terres agricoles** (cf. Etape 6 - 3<sup>ème</sup> marché), il importe de n'envisager la modification des dispositions du document d'urbanisme sur les terres agricoles que dans de rares exceptions.

**Construire un projet agricole doit donc amener la collectivité locale à fixer des objectifs clairs et lisibles de gestion à long terme du « sol agricole » dans une perspective de développement durable.**



La stabilité est en effet essentielle pour faire perdre tout espoir d'augmentation du prix par le changement d'usage des terrains agricoles.

Diverses expériences ont montré que le découplage des prix entre zone urbaine et zone protégée n'est perceptible qu'au terme d'une période de 10 ans d'une politique volontaire et continue. Or, le zonage agricole est un faible rempart pour des anticipations de conversion sur le long terme.

La collectivité peut juger utile, compte tenu des pressions foncières, de recourir à des outils qui renforcent la durabilité de sa politique. Elle adresse ainsi un message fort aux agriculteurs quant à la pérennité des investissements agricoles. Il en est ainsi des Zones Agricoles Protégées (ZAP) et les Périmètres d'intervention pour la Protection et la mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEANP), également dénommé Périmètre d'Aménagement des Espaces Naturels (PAEN) dans le projet de loi.

A ce jour, il n'existe pas de ZAP dans le département du Var. A noter cependant la délibération du conseil municipal d'avril 2010 de la commune de La Roquebrussane qui approuve la création d'un projet de ZAP.

### Exemple

#### Commune de La Roquebrussane (Var)

Sont notamment proposés au classement en ZAP :

- l'ensemble de l'aire d'AOC, hormis les secteurs déjà urbanisés, intégrant prairies à la marge et boisements ;
- les cultures maraîchères présentant un intérêt en termes d'agri-tourisme au plan départemental ;
- les boisements limités en surface faisant partie intégrante des zones agricoles ;
- et plus généralement l'ensemble de la zone A du PLU.

La ZAP s'accompagnera de mesures en faveur de l'agriculture :

- entretien des chemins ruraux et des ruisseaux ;
- animation foncière ;
- recensement des terres en friches et incitation des propriétaires à la remise en culture ;
- construction d'installations structurantes ;
- promotion d'une agriculture respectueuse de l'environnement ;
- démarches pour l'obtention d'une alimentation en eau pérenne (Société Canal de Provence) ;
- développement des circuits de distribution courts.

## La Zone Agricole Protégée (ZAP)

### (Articles L 112-2 et R 112-1-4 à R 112-1-10 du code Rural)

Le classement en Zone Agricole Protégée permet aux communes qui le souhaitent de définir un secteur de protection des espaces agricoles. Ces espaces agricoles protégés ne peuvent être définis qu'en cohérence avec les documents d'urbanisme existants.

La ZAP est annexée au Plan Local d'Urbanisme (PLU) dans le cadre des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. Une fois la ZAP arrêtée par le Préfet, tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou écologique doit être soumis à l'avis de la Chambre d'Agriculture et de la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA).

En cas d'avis négatif de l'une de ces instances, le changement ne peut être effectué que sur l'avis du Préfet.

# ÉTAPE 7

## ENJEUX DE DURABILITÉ DES OBJECTIFS DE RÉSERVATION DES ESPACES AGRICOLES

La mise en place d'une Zone Agricole Protégée donne un signal fort aux propriétaires rattachés à cette zone. Les espoirs de plus-value liés aux changements d'usage disparaissent.

Il est important que cette ZAP concerne un maximum de surfaces, voire l'ensemble de l'espace agricole communal.

(Cf. « Livre blanc des moyens d'action sur le foncier agricole » - Chambre d'Agriculture du Var).

### Exemples

#### Expérience de Zone Agricole Protégée (ZAP)

##### Commune de Vernouillet (Yvelines)











Afin de garantir la pérennité de la vocation agricole des terres, la municipalité de Vernouillet a mis en oeuvre depuis bientôt dix ans une politique de maîtrise de la pression foncière par différents outils d'urbanisme.

Tout d'abord, l'ensemble de la zone agricole a été classé Espace naturel sensible (ENS), ce qui a permis au Conseil Général des Yvelines de se doter d'un droit de préemption, qu'il a transmis à l'Agence des Espaces Verts d'Ile-de-France qui a établi un périmètre d'acquisition. Ces mesures ont été renforcées par le POS approuvé en 2001.

Ces trois opérations ont eu pour conséquence une maîtrise du foncier puisque seuls des agriculteurs actifs, l'AEV et la SAFER sont autorisés à acquérir les terres en vente dans ce territoire. Enfin en 2002, la commune de Vernouillet s'est engagée dans la mise en place d'une ZAP.

##### Commune de Drumettaz-Clarafond (Savoie)

#### Légende

	Site agricole dont ZAP		Coupure verte/Protection
	Extension N sur UE		Coulée verte
	Secteur d'activités et extension		Risque d'inondation
	Espace vert protégé		Protection/Autoroute A41
	Protection de la montagne		Route de caractère - RD211

La proximité de grands centres urbains (Aix-les-Bains et Chambéry) accroît la pression foncière rendant d'autant plus délicate sa gestion des zones agricoles.

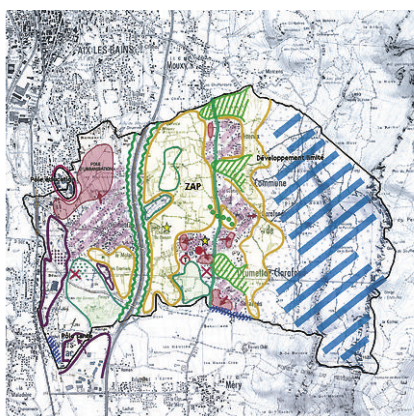
En 1995, afin de maintenir les agriculteurs exploitants sur la commune et de protéger le paysage, la municipalité de Drumettaz-Clarafond a envisagé de créer des Zones d'aménagement différé (ZAD) ou des Zones d'aménagement concerté (ZAC), outils n'étant pas très appropriés pour protéger des zones agricoles car la SAFER n'ayant pas la possibilité de préempter sur une ZAD.

En 1999, date à laquelle la loi d'Orientation agricole prévoyait la création des Zones agricoles protégées : une procédure de protection des zones agricoles est réellement mise en marche.

#### Création de la ZAP

Dès la parution du décret d'application, en 2001, la commune crée la première Zone agricole protégée de France. Cette ZAP de 300 hectares a été instaurée par un arrêté de juin 2003. Elle porte sur les espaces agricoles à forts enjeux (fort potentiel agricole et forte pression urbaine).

#### EXTRAIT DU PADD DE LA COMMUNE DE DRUMETTAZ-CLARAFOND (SAVOIE)



Source : Commune de Drumettaz-Clarafond



## Le Périmètre d'intervention pour la Protection et la mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEANP) ou Périmètre d'Aménagement des Espaces Naturels (PAEN)

### (Articles L 143-1 à L 143-6 et R 143-1 à R 143-9 du code de l'Urbanisme)

A la différence de la ZAP, le PAEN ou PPEANP intègre la réversibilité des changements d'usage entre espaces agricoles et naturels, et leurs interactions. Par ailleurs, son niveau de protection est plus important : la remise en cause du zonage s'effectue par décret du Conseil d'Etat.

Afin de lutter contre la spéculation, les PAEN permettent de maîtriser le foncier, notamment par l'acquisition de terrain. En effet, un droit de préemption est institué, après accord des communes ou EPCI compétents, pouvant être délégué à la commune, EPCI, EPF, SAFER...

L'objectif de cet outil est également de développer un programme d'actions associé à la préservation.

(Cf. « Livre blanc des moyens d'action sur le foncier agricole » - Chambre d'Agriculture du Var)

### Exemple

#### Expérience de périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

##### Conseil Général de la Loire

Le Conseil Général de la Loire a validé un PAEN en mars 2011. Le premier site à développer un projet de territoire est la vallée du Gier, avec une coordination apportée par le Parc régional du Pilat. Entre un pôle urbain en vallée et un massif encore rural, ce territoire prend une orientation paysagère et économique à travers la mise en place d'une Appellation d'Origine Protégée (AOP) « Rigotte de Condrieu » et la nécessité d'assurer un foncier agricole cohérent.

Un diagnostic de territoire puis des entretiens individuels avec chaque agriculteur concerné aboutissent à 3 100 hectares délimité sur ce site PAEN. Les parcelles visées devront rester à vocation agricole ou naturelle et ne pourront être construites. De plus, une articulation de ce programme avec les politiques agricoles et environnementales de Saint-Etienne Métropole est à l'étude par les différents partenaires.

D'autres exemples sur la durabilité de la réservation par l'acquisition foncière et la maîtrise d'usage sont présentés en Etape 12.

La **préservation des espaces agricoles s'inscrit le plus souvent dans une démarche supracommunale**, notamment à travers le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT).

*« Aujourd'hui, les SCoT sont définis de telle sorte que, la plupart des cas, ils donnent les indications mais ne s'imposent pas suffisamment aux documents communaux pour préserver les espaces naturels, notamment les terres agricoles sur le long terme ».*

Robert Levesque - Terre Nourricière - L'Harmattan - Septembre 2011.



## ESPACES A ENJEUX DE RÉSERVATION AGRICOLE : LECTURE CROISÉE AVEC LE DOCUMENT D'URBANISME EN VIGUEUR

### Matériel à utiliser

- Les documents d'urbanisme numérisés (de préférence vectorisés)

### Personnes ressources

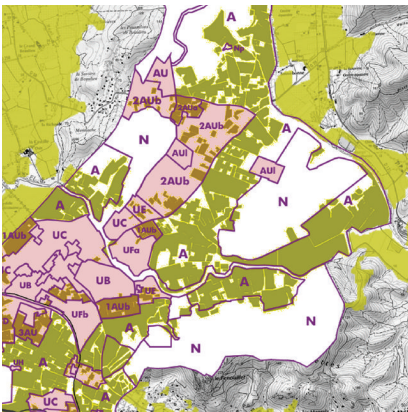
- La DDT (M)
- La commune
- Les structures intercommunales de gestion et/ou de projet

Il s'agit de **confronter les espaces à enjeux de réservation agricole et le zonage du document d'urbanisme en vigueur.**

Pour se faire, il s'agit de croiser les données relatives aux surfaces agricoles avec le zonage du document d'urbanisme : carte des espaces en zone urbanisable et urbanisée.

Ceci permet d'identifier et de chiffrer **la consommation d'espaces agricoles induite** par le document d'urbanisme.

### ESPACE AGRICOLE EN ZONE URBANISABLE ET URBANISÉE



Source : CA Var et AUDAT

### Légende

#### Connaissance de l'espace agricole en zone urbanisable et urbanisée

- Espace agricole
- Urbanisation prévue au document d'urbanisme
- Zonage du document d'urbanisme

Ensuite, il s'agit de croiser les données relatives à la qualité des espaces agricoles avec le zonage du document d'urbanisme : carte de synthèse des secteurs à enjeux agricoles croisée avec le zonage du document d'urbanisme.

La connaissance des potentiels et des caractéristiques des **espaces agricoles susceptibles de changer de vocation** apporte un nouvel élément d'appréciation.

### ESPACE AGRICOLE À ENJEUX

#### Légende

#### Connaissance des secteurs agricoles à enjeux

##### Diversification culturelle

- Espace agricole à fort potentiel de diversification culturelle
- Espace agricole à moindre potentialité de diversification culturelle

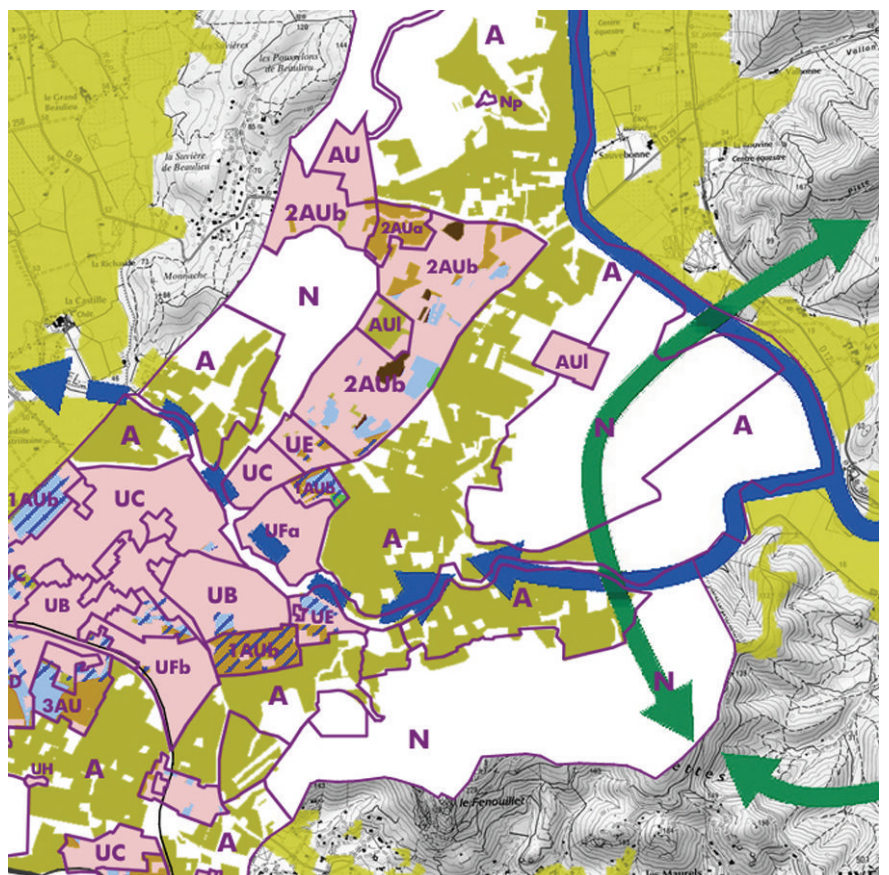
##### Gestion de l'eau

- ▨ Espace agricole à enjeux pour la gestion du risque d'inondation
- ▨ Espace agricole à enjeux pour la fonction de rétention d'eau

##### Préservation de la biodiversité

- ▨ Espace agricole à enjeux pour la fonction de coeur de biodiversité - ZNIEFF
- ↔ Continuité écologique potentielle bleue et verte
- ↔ Continuité écologique à reconstituer ou à créer

- Espace agricole
- Zone d'urbanisation
- Zonage du PLU



# 8

## ÉTAPE

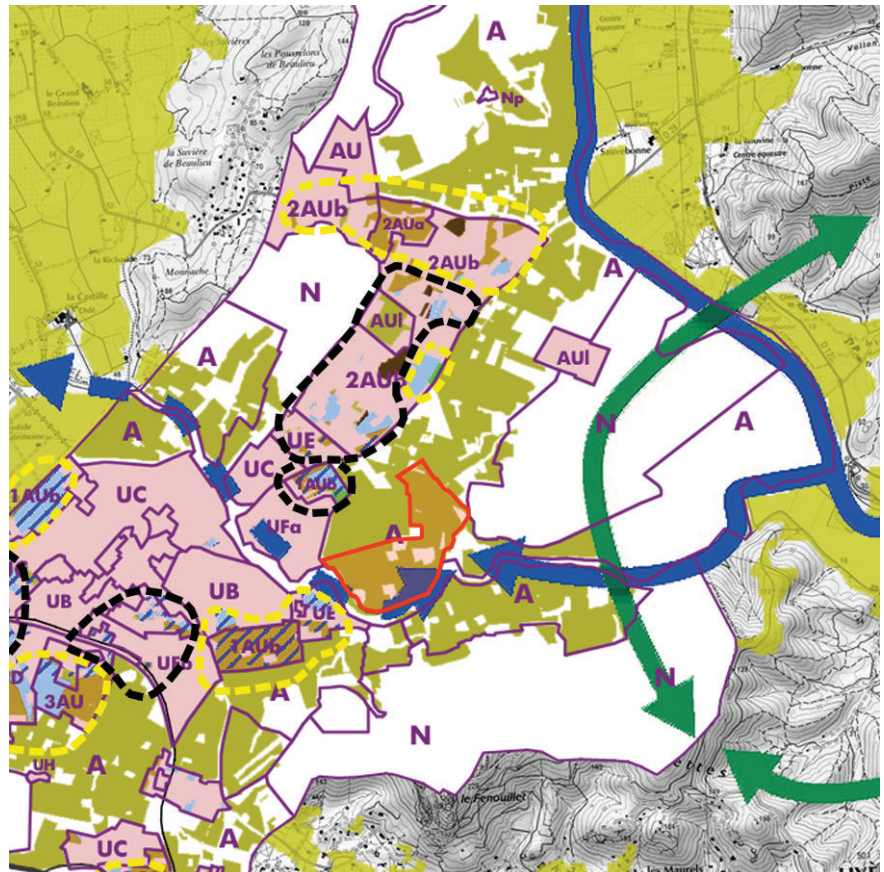
### ESPACES A ENJEUX DE RÉSERVATION AGRICOLE : LECTURE CROISÉE AVEC LE DOCUMENT D'URBANISME EN VIGUEUR

#### ESPACE À ENJEUX DE RÉSERVATION AGRICOLE À METTRE EN DÉBATTRE

##### Légende

##### Connaissance des secteurs à débattre

- Espace agricole à conserver et/ou reconquérir ?
- Espace agricole à urbaniser ?
- Projet agricole identifié
- Espace agricole
- Zone d'urbanisation
- Zonage du PLU
- Continuité écologique potentielle bleue et verte
- Continuité écologique à reconstituer ou à créer



Source : CA du Var - DREAL PACA - SCP - CETE Méditerranée

## À CE STADE DE LA MÉTHODE

- ➔ Cette étape constitue une étape clef, notamment lorsque la commune souhaite réviser son document d'urbanisme. Les éléments de qualification des espaces peuvent permettre de :
  - conforter les choix opérés par la construction d'argumentaires circonstanciés ;
  - questionner le changement de vocation envisagé dès lors qu'il ne s'est pas traduit dans des faits ;
  - entrevoir une meilleure prise en compte des spécificités des espaces par l'évolution du règlement des zones agricoles.
- ➔ Les besoins de restructuration foncière et les risques de destruction des activités existantes peuvent légitimer des alternatives au développement urbain envisagé.
- ➔ La connaissance de l'environnement économique peut justifier la réservation : soit par son dynamisme et son besoin de terres, soit par sa mutation et la nécessité de conserver l'outil de production pour des besoins ultérieurs (qui implique acceptation de friches et boisements momentanés).