



espaces agricoles en danger

les outils de préservation des espaces agricoles et naturels





sommaire

synopsis des outils existants p.1

boîte à outils

les outils d'orientation et d'usage des sols p.2 et 3
dtadd, sradt, scot, plu

les outils de préservation des espaces agricoles p. 4 et 5
zap, ens, paen

les outils d'intervention foncière p. 6 et 7
c.i.f, c.a.r, afa, aménagement foncier rural

le diagnostic agricole p.8 et 9

quels enjeux ? p.10

Synopsis des Outils Réglementaires existants

*Différents outils existent pour préserver les espaces agricoles et naturels.
Dans quel contexte ont-ils été mis en place, quels sont leurs spécificités et comment
sont-ils mis en oeuvre ?*

*L'objectif de ce document est de faire une synthèse de ce qu'il faut retenir de ces dif-
férents outils mais également de cerner leurs spécificités de façon à identifier les plus
adaptés pour préserver un espace particulier.*

*Enfin ces outils ont leur limite et il s'agira d'identifier les leviers susceptibles d'améliorer
leur mise en oeuvre.*

espaces agricoles, naturels et forestiers

espaces agricoles

Loi Montagne

préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, forestières et pastorales

1985 ▶

Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

lutter contre le gaspillage de l'espace

2000 ▶

2005 ◀ Loi Développement Territoires Ruraux

création des PAEN

2008 ◀ Circulaire Barnier

création d'un groupe agriculture et urbanisme

Loi Grenelle 2

Les rapports de présentation des SCOT et des PLU comporteront une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 dernières années et devront justifier des objectifs chiffrés de limitation de la consommation.

2010 ▶

2010 ◀ Loi de Modernisation Agricole

L'objectif est de réduire le rythme de consommation des espaces agricoles de 50 %.

Elle instaure une commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

Elle crée un observatoire national.

[<<< retour au sommaire](#)

Des outils d'orientation et d'usage de sols

DTADD

directive territoriale d'aménagement et de développement durable

- créées par la loi Pasqua du 4 février 1995,
- les DTA ont vu leur régime juridique transformé par la loi Voynet du 25 juin 1999, et elles peuvent s'appliquer par exemple dans le cadre du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, sur terre ou sur le domaine public maritime.
- Loi Grenelle II du 12 juillet 2010

caractéristiques

- 1 un outil juridique permettant à l'État, sur un territoire donné, de formuler des obligations ou un cadre particulier concernant l'environnement ou l'aménagement du territoire
- 2 document d'aménagement du territoire et d'urbanisme, élaboré sous la responsabilité de l'État en association avec les collectivités territoriales et les groupements de communes concernés
- 3 approuvé par décret en Conseil d'Etat

notes

- 4 une procédure longue (9 ans en moyenne) car concerne plusieurs territoires, plusieurs décideurs et acteurs locaux
- 5 6 existent en France
- 6 souvent mal retranscrites dans les SCOTs : une vigilance stricte de l'Etat est nécessaire pour le respect des prescriptions de ces documents.

1 cadre de référence régional pour le développement durable, la valorisation du territoire l'organisation et l'aménagement de l'espace

2 dresse un état des lieux et des besoins présents et futurs en matière d'aménagement

3 définit les principaux objectifs relatifs à une localisation plus cohérente des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général pour les aménageurs partenaires des régions et de l'État

4 non opposable aux particuliers

caractéristiques

SRADT

schéma régional d'aménagement et de développement du territoire

- loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, promulguée le 4 février 1995)

5 un document départemental doit compléter le SRADT en fixant un scénario agricole sur les bases du SRADT.

notes

espaces agricoles en danger

SCOT

schéma de cohérence territoriale

- Loi SRU - Solidarité et Renouvellement Urbain du 13/12/2000
- Loi Grenelle II - 2010

notes

- 4 le niveau de contrainte est très variable d'un document à l'autre
- 5 la mise en compatibilité des PLU au regard du SCOT n'est pas immédiate (délai de 3 ans)

caractéristiques

- 1 fixe les orientations fondamentales de l'aménagement équilibré du territoire : développement urbain, activités agricoles, fonctions économiques ainsi que préservation de l'environnement et de la qualité du cadre de vie.
- 2 concilie plusieurs politiques (restructuration urbaine, habitat, transports) pour une stratégie globale d'aménagement au niveau de l'agglomération.
- 3 limite l'extension urbaine et la consommation de nouveaux espaces en restructurant les tissus bâtis

caractéristiques

- 1 planifie l'aménagement du territoire communal
- 2 permet de maîtriser l'urbanisation : limite l'étalement urbain et le mitage
- 3 permet de maîtriser le foncier communal en anticipant le développement et en constituant des réserves foncières

PLU

plan local d'urbanisme

- Loi SRU - Solidarité et Renouvellement Urbain 13 décembre 2000

notes

- 4 révision des PLU en moyenne tous les six à huit ans
- 5 la protection des espaces agricoles n'est pas garantie dans la durée : changement de destination et modification de zonage

[<<< retour au sommaire](#)

Des outils de préservation des espaces agricoles

ZAP

zone agricole protégée

Loi d'orientation agricole n° 1999-574 du 1999
Articles L.112-2 et R.112-1-4 à R.112-1-10 du code rural

principes	1	Les zones agricoles protégées (ZAP) sont des servitudes d'utilité publique instaurées par arrêté préfectoral, à la demande des communes.
	2	Sont concernées, les zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité des productions ou de la situation géographique.
	3	Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.
	4	Ces dispositions ne concernent pas le changement de mode d'occupation du sol si celui-ci relève d'une autorisation au titre du Code de l'urbanisme ou si le terrain est situé à l'intérieur d'un document d'urbanisme.

méconnus et trop peu utilisés ...

notes	5	La ZAP est un instrument de protection adapté quand les anticipations spéculatives ne se sont pas encore manifestées. C'est donc un instrument de prévention.
	6	Il est évident qu'il est insuffisant dans les situations où les prix du foncier ne sont plus compatibles avec une activité agricole et où des acquisitions foncières sont éventuellement nécessaires pour casser la spéculation ou pour réaménager à l'état agricole des espaces délaissés sur lesquels la pression est très forte.
	7	La ZAP vise l'activité agricole et n'encourage pas une unité de vue entre espaces agricoles et naturels, souvent nécessaire en situation péri-urbaine. Le PAEN vise à combler ces lacunes.
	8	15 ZAP (zones agricoles protégées) ont été arrêtées sur l'ensemble du territoire métropolitain et des départements d'outre-mer.

ENS département espace naturel sensible

Articles L.142-1 à L.142-13 et R.142-1 à R.142-19 du code de l'urbanisme

objectifs	Politique foncière départementale de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, devant permettre :	
	1	la préservation de la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues ;
	2	la sauvegarde des habitats naturels ;
	3	la création d'itinéraires de promenade et de randonnée.

principes	4	pour faciliter les acquisitions, délimitation concertée avec les communes concernées des périmètres de préemption spécifiques
	5	permet au département d'acquérir un terrain, lors de son aliénation à titre onéreux, par préférence à tout autre acquéreur.
	6	acquisitions financées par taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), perçue sur tous les permis de construire délivrés sur département

espaces agricoles en danger

PaEN

département

périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels

Loi relative au développement des territoires ruraux (Loi DTR n° 2005-157 du 23 février 2005)

Décret d'application n° 2006-821 du 7 juillet 2006

Articles L.143-1 à L.143-6 et R.143-1 à R.143-9 du code de l'urbanisme

principes

1 ils sont instaurés par le département avec l'accord de la ou les communes concernées et sur avis de la chambre d'agriculture.

2 périmètre doit être compatible avec le SCoT et ne peut inclure de parcelles situées en zone urbaine ou à urbaniser délimitée par le POS/PLU ou dans un périmètre de zone d'aménagement différé (ZAD).

3 Toute réduction de ce périmètre se réalise par décret.

4 Un programme d'action est élaboré par le département, avec l'accord des communes et avis de la chambre d'agriculture, de l'Office national des forêts ONF (si concerné), du PNR ou de l'organe de gestion du parc national (le cas échéant): précise les aménagements et les orientations de gestion permettant de favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière ainsi que la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages.

Dans ce périmètre, le département ou, avec son accord, une autre collectivité territoriale ou un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI), peut réaliser des acquisitions foncières à l'amiable, par expropriation ou par préemption.

5 > en zone espace naturel sensible (ENS), la préemption se fait par exercice du droit de préemption ENS ; hors zone ENS,

> par mobilisation du droit de préemption Safer, à la demande et au nom du département, dans le cadre d'une convention département-Safer. La préemption s'applique notamment sur tout terrain bâti ou non bâti faisant l'objet d'une aliénation à titre onéreux.

6 Les terrains acquis peuvent être revendus mais conservent juridiquement la caractéristique de ne pouvoir être urbanisés.

7 Le PAEN constitue une amorce d'unification du droit de préemption sur les espaces agricoles et naturels (au sens des règles de l'urbanisme)

8 Il donne aux collectivités un outil d'aménagement des espaces agricoles et naturels en périphérie des agglomérations, équivalent au droit de préemption urbain sur les espaces urbanisés. Il implique deux niveaux de ces collectivités, le département et la commune. Le choix a été fait du département comme collectivité pivot, choix cohérent avec le fait que ce dernier est déjà responsable de la politique ENS.

9 Une dizaine de départements ont des projets de PAEN plus ou moins avancés Dans l'Hérault un certain nombre de projets émergent : Portiragnes, Agde, Capestang ...

notes

[<<< retour au sommaire](#)

C.I.F^{safer}

convention d'intervention foncière

objectifs

- 1 traçabilité des mutations des terres agricoles et naturelles sur un territoire donné

principes

- 2 signée entre les collectivités volontaires et la SAFER.
- 3 la SAFER suit les cessions foncières concernant des terres agricoles ou naturelles sur le territoire de la collectivité signataire et l'en informe

droit de préemption SAFER

a il est institué au profit des SAFER en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à utilisation agricole

b la mise en oeuvre du droit de de préemption répond à 9 objectifs différents. Cette liste est exhaustive et il ne peut y avoir d'autres motifs pour préempter. Le dernier motif "*protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains*" a été rajouté en 2005.

c les terres éligibles au droit de préemption ainsi que les bénéficiaires et les cas d'exonération sont expressément prévu par la loi et le règlement.

notes

C.a.r^{safer}

convention d'aménagement rural

objectifs

- 1 encourager et favoriser l'émergence de projets agricoles locaux.

2 signée entre les collectivités volontaires et la SAFER

3 la SAFER joue un rôle d'animation pour favoriser l'échange de parcelles, l'agrandissement des exploitations agricoles, l'installation de jeunes agriculteurs

principes

aFa

associations foncières agricoles

1 assurer ou faire assurer l'exécution, l'aménagement, l'entretien et la gestion des travaux ou ouvrages collectifs permettant la mise en valeur agricole, pastorale ou forestière des fonds sans se livrer d'une manière habituelle à leur exploitation directe

2 assurer ou faire assurer l'exécution de travaux ou d'ouvrages à des fins autres qu'agricoles, pastorales ou forestières à la condition que ces travaux ou ouvrages contribuent au développement rural dans leur périmètre.

objectifs

Une AFA a deux types de compétences :

3 prendre en charge la réalisation et l'entretien d'équipements collectifs (pistes d'accès, clôtures, aménagements de points d'eau, débroussaillage, etc.). Afin de ne pas freiner les projets, ces équipements peuvent être imposés par une majorité (comme pour toute association syndicale ordinaire) ;

4 proposer des prestations de services aux membres (les propriétaires), qui ne sont pas tenus de les utiliser, pour la gestion et l'exploitation des fonds (comme un régisseur ou une entreprise de travaux agricoles ou forestiers).

principes

espaces agricoles en danger

L'AMÉNAGEMENT FONCIER RURAL

Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (LDTR), entrée en vigueur le 1er janvier 2006) et le décret du 30 mars 2006

objectifs

Il permet d'assurer une cohérence globale entre plusieurs territoires ruraux affectés à des usages différents. Leur mise en valeur repose sur le principe de la restructuration foncière et consiste à regrouper de façon rationnelle un ensemble de parcelles afin de faciliter l'usage qui peut en être fait.

Il vise :

- 1 l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés rurales, agricoles ou forestières ;
- 2 la mise en valeur des espaces naturels ruraux ;
- 3 l'aménagement du territoire communal ou intercommunal tel qu'il résulte du plan local d'urbanisme, de la carte communale ou des documents en tenant lieu.

principes

4 A l'initiative de propriétaires ou d'exploitants, de communes ou de département limitrophes, le périmètre de l'aménagement foncier rural agricole ou forestier peut être communal, intercommunal ou interdépartemental. La demande doit être faite au Conseil Général qui fixe alors le périmètre.

5 3 phases marquent la réalisation d'un aménagement foncier :

La phase préalable d'aménagement foncier va permettre de définir et partager les principes d'aménagement agro-paysager. Elle propose au préfet des prescriptions environnementales et paysagères pour encadrer le projet parcellaire et les travaux connexes.

Le projet d'aménagement foncier définit différentes actions :

- Protection : prescriptions préfectorales concernant l'eau, les sols, les sites.
- Gestion : possibilité d'interdire les arrachages d'arbres et d'instaurer une bourse aux arbres.
- Aménagement.

Ces actions se font à travers la mise en oeuvre :

- d'un nouveau parcellaire,
- de travaux connexes (chemins, aménagements hydrauliques, formations arborées, murets...).

La phase de travaux

[<<< retour au sommaire](#)

A quoi ça sert ?

Le diagnostic est une étape fondatrice pour construire la gouvernance d'un projet de territoire en permettant de faire connaître les problématiques agricoles aux non-agriculteurs et amener le monde agricole à prendre conscience des attentes des élus et urbanistes. Le diagnostic doit réussir à faire émerger les enjeux qui seront traduits dans le PADD du PLU ou du SCOT. Le diagnostic doit faire ressortir toutes les facettes de l'agriculture y compris les « réalités vécues » ou les « ressentis ».

Ce diagnostic permet également :

- + de déterminer les espaces agricoles à forts enjeux et les menaces qui pèsent sur ces espaces
- + d'orienter les choix de développement sur les espaces à moindre potentiel
- + d'adapter les indications ou le règlement de la zone agricole aux spécificités de ces espaces et de la dynamique agricole locale.

Ce que dit le code de l'urbanisme ...

L'activité agricole et les surfaces agricoles sont clairement identifiées comme devant faire partie du diagnostic de territoire inclus dans le rapport de présentation.

pour les PLU

article L123-1-2

Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière **de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier**, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

Il présente une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers**.

Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

pour les SCOT

article R122-1

Le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1-2 et **présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années** précédant l'approbation du schéma et **justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation** compris dans le document d'orientation et d'objectifs

article L122-1-2

Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un **diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement**, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

espaces agricoles en danger

pour définir une stratégie locale agricole

Des méthodes et une approche participative

Il convient de mettre en place une méthode définie dans un cahier des charges. Cette méthode, qui doit associer l'ensemble des acteurs du territoire et les OPA peut combiner plusieurs approches :

- + une approche technico-économique centrée sur l'activité des exploitations agricoles et leurs contraintes propres. Il peut réaliser un état des lieux par filière.
- + une approche territoriale qui croise le regard agronomique sur les bassins de production et le regard géographique sur les systèmes d'exploitation . Ce type d'approche peut dégager des unités agropaysagères qu'il faut mettre en lien avec les autres usages de l'espace.
- + une approche plus prospective qui peut prendre plusieurs formes : scénarios, anticipation du devenir des exploitations, vision d'acteurs, tendances lourdes et germes de changement, leviers d'actions à préconiser dans le cadre d'un SCOT .

Certains éléments stratégiques doivent être intégrés dans le diagnostic agricole :

- + caractérisation, analyse fonctionnelle et enjeux
- + logiques spatiales des systèmes d'exploitation
- + réflexion stratégique sur l'avenir des espaces agricoles

Un comité de pilotage peut amener à définir les attentes à formuler dans le cahier des charges et à assurer le suivi du diagnostic.

Une diffusion à assurer dans le cadre de la concertation

Le diagnostic doit être valorisé lors de la phase de concertation et de co-construction du projet de territoire. Il ne doit pas resté un document « alibi ». Il devra donc être présenté, après validation, aux acteurs du territoire et servir de base à la réalisation du PADD.

sources document "Terres en Ville" et APCA

[*<<< retour au sommaire*](#)

Des enjeux de développement et d'aménagement durables des territoires urbains

Les espaces agricoles et naturels sont devenus des espaces à vivre pour une grande majorité de la population. Au-delà de leurs fonctions économiques (production agricole ou forestière), la fonction récréative de ces espaces leur confère une valeur reconnue dans la qualité du cadre de vie.

de plus en plus, on parle de multifonctionnalité de ces espaces. Aussi, le développement équilibré d'un territoire impose de réfléchir à son développement en tenant compte de toutes les conditions indispensables au maintien et à la mise en valeur des caractéristiques locales qui font la qualité et l'attractivité des lieux (paysages, usages et activités, etc.).

Des enjeux alimentaires

L'artificialisation des sols se poursuit à des rythmes alarmants qui compromettent l'autonomie alimentaire nationale mais également mondiale (9 milliards d'humains à nourrir en 2050).

Des enjeux environnementaux

Le maintien des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains est un moyen de maintenir un maillage vert cohérent, indispensable à la circulation des espèces, et permet de contrer et réduire certaines pollutions des sols et des eaux.

Par ailleurs, le maintien de ces espaces verts participe à maintenir les capacités de stockage du CO₂ atmosphérique par la terre et les végétaux et à réduire de façon non négligeable la quantité de ce gaz à effet de serre dans l'air.

Des enjeux sociaux et culturels

Ce sont d'abord leurs fonctions récréatives qui militent pour une meilleure protection des espaces non bâtis périurbains. Leur dimension sociale et éthique émerge depuis plusieurs années à la faveur de la multiplication des sentiers de découverte, des fermes pédagogiques, des systèmes valorisant l'accueil ou la vente directe à la ferme, de l'émergence des AMAP (Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne), du renouveau des jardins ouvriers, etc. La fonction identitaire de l'agriculture et du monde rural devient également primordiale dans un monde où la globalisation pose à tout un chacun la question de ses racines.

Des enjeux énergétiques

Réduire nos dépenses énergétiques en pétrole c'est réduire les coûts de transports mais également développer des systèmes énergétiques alternatifs utilisant du bois de chauffage ou mobilisant des carburants d'origine biologique.

favoriser les circuits courts d'approvisionnement mais aussi de distribution que ce soit les produits alimentaires ou les biomatériaux.

La préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels localement est donc cruciale pour favoriser les circuits courts d'approvisionnement et répondre à la demande en matières premières renouvelables d'origine biologique.

rédaction : DDTM34 - mission CEP

sources :

Agriculture et planification territoriale
plaquette réalisée par GTUA - (groupe de travail
urbanisme et agriculture hérault - décembre
2007

DRE PACA - juillet 2008

LA CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOL-
ES NC DANS LE PÉRIMÈTRE DES AG-
GLOMÉRATIONS(8/8 études foncières menées
par PACA et CR)

MEDDTL + MAAPRAT - décembre 2010
(brochure)

Paysage et aménagement foncier, agricole et
forestier Ce document méthodologique s'inspire
d'expériences concrètes dans lesquelles le
paysage a nourri le projet d'aménagement
foncier. Il s'adresse à tous ceux qui ont la charge
de mettre en oeuvre la nouvelle génération
d'aménagements fonciers pour qu'ils contribuent
au développement durable des territoires :
agriculteurs, élus, agents de l'administration et
des SAFER, bureaux d'études, paysagistes, habi-
tants, associations...

CERTU : fiche aménagement foncier rural -
Mélanie Macario (2008) >>>

<http://www.outils2amenagement.certu.fr/amenagement-foncier-rural-a541.html>

