

Préservation des espaces agricoles et gestion économe de l'espace

L'agriculture constitue une composante principale des espaces tant dans la dimension spatiale de ces territoires que dans leur fonctionnement économique. A ce titre, elle interagit avec toutes les dimensions de l'aménagement du territoire : la valeur écologique des milieux, les risques naturels, le paysage, le développement du tissu urbain, les déplacements.

Ce potentiel est aujourd'hui fortement menacé par une pression foncière et une expansion urbaine croissantes.

L'artificialisation des terres a des conséquences sur le prix du foncier et peut inciter les propriétaires à garder leurs terrains en friche en vue d'une future vente pour la construction. Ces phénomènes de spéculation et rétention foncière rendent plus difficile l'accès à la terre pour les agriculteurs. Cette artificialisation a aussi des conséquences écologiques graves. Elle entraîne l'imperméabilisation des sols, ce qui renforce les phénomènes d'inondation et réduit le renouvellement des nappes phréatiques. Elle contribue au réchauffement des sols, à l'étalement urbain, au rétrécissement des niches écologiques et à l'appauvrissement de la biodiversité.

L'un des principaux enjeux des documents d'urbanisme réside dorénavant dans cette équation : réaliser les projets de développement dans les meilleures conditions d'efficacité et de coût pour la collectivité, tout en préservant à long terme le potentiel agricole du territoire.

En favorisant un mode d'urbanisation plus compact et moins consommateur de foncier, la préservation des espaces agricoles va de pair avec une gestion économe de l'espace.

I - DISPOSITIFS LEGISLATIFS

La protection des espaces agricoles est un sujet prégnant dans le contexte législatif et réglementaire. Cet enjeu était déjà repéré dans la **loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000**, qui demandait aux documents d'urbanisme d'assurer « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels » .

Cette protection est réaffirmée dans la **loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** et notamment l'article 31 « *La vocation première et prioritaire de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population, et ce de façon accentuée pour les décennies à venir. Le changement climatique, avec ses aléas et sa rapidité, impose à l'agriculture de s'adapter, de se diversifier et de contribuer à la réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre. Pour cela, il est indispensable de préserver les surfaces agricoles, notamment en limitant leur consommation et leur artificialisation* »

En complément, plusieurs lois viennent encadrer la consommation de l'espace agricole.

I-La loi ENE - engagement national pour l'environnement dite Grenelle 2- 12 juillet 2010

qui porte le principe d'une « utilisation économe des espaces » et la nécessité de lutter contre l'artificialisation des sols et de protéger les espaces agricoles.

Les PLU doivent dorénavant fournir une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans le rapport de présentation et déterminer des objectifs chiffrés de modération de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain dans les projets d'aménagement et de développement durables (PADD). La consommation d'espaces agricoles, naturels et forestières doit être justifiée dans le PLU, au regard des dynamiques économiques et démographiques.

De même, le principe de réciprocité des règles de recul, introduit en 1999 à l'article L.111-3 du Code Rural, a été modifié par cette loi. Ce principe a pour but d'éviter une remise en cause des sites d'implantation ou de développement des exploitations agricoles (bâtiments d'élevage en particulier) par un rapprochement de l'urbanisation.

L'article L111-3 du code rural et de la pêche maritime impose désormais aux constructions qui viennent s'implanter à proximité d'une activité agricole existante les mêmes conditions que celles qui s'imposent à cette activité lors de sa création. En conséquence, le PLU devra identifier si nécessaire la localisation de ces activités et éviter que les zones constructibles viennent côtoyer ces installations, disposition appelée «principe de réciprocité».

Il conviendra aussi de prendre en compte les spécificités réglementaires des activités agricoles et agro-alimentaires en terme de distance vis à vis des tiers, afin de limiter les nuisances pour toute nouvelle zone d'habitation dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme.

Pour les zones agricoles où sont permises les activités d'élevage, il faudra bien les séparer des zones urbaines. Toutes précautions devront être prises afin qu'elles ne génèrent pas de nuisances sonores, olfactives auprès des riverains.

Respect des articles du Règlement Sanitaire Départemental (RSD) concernant les implantations d'élevages :

- à 35 m des cours d'eau et des captages d'eau potable
- à 200 m des zones de baignade et zones aquicoles
- en général 50 m au moins des habitations pour les bâtiments et les dépôts de fumier

Dans le cadre du diagnostic global de la situation de l'agriculture de la commune, un examen approfondi de chaque bâtiment d'exploitation, préalablement à toute définition de zone doit être établi et leur localisation devra figurer sur le document graphique au PLU ou sur une carte insérée dans le rapport de présentation.

II - La loi MAP - modernisation de l'agriculture et de la pêche - 27 juillet 2010

qui s'attache plus à réduire la consommation des espaces agricoles et inscrire l'agriculture dans un développement durable des territoires. L'objectif de la loi est de réduire le rythme de consommation d'espaces agricoles de 50 % durant la prochaine décennie.

Ainsi, plusieurs dispositions de cette loi ont un impact sur la planification et l'aménagement du territoire. Ces dispositions ont pour objectif de conduire les acteurs de l'aménagement à prendre en compte de manière plus importante la problématique agricole dans l'aménagement du territoire.

a) Des outils au niveau national :

- création d'une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement par un PLU en zone urbaine ou à urbaniser, outil pour lutter contre la spéculation foncière. La taxe prélevée est affectée à un fonds pour le financement en faveur des jeunes agriculteurs

- création d'un observatoire de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) chargé d'élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologuer des indicateurs d'évolution de ces espaces. Ce dispositif a pour ambition de préserver les terrains agricoles

- création d'une commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) présidée par le préfet qui associe des représentants des collectivités territoriales, de l'État, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées pour la protection de l'environnement.

Cette commission joue un rôle dans la protection de l'agriculture et de sa prise en compte dans les documents d'urbanisme. Elle concourt aux objectifs suivants :

- maintenir une agriculture durable ;
- préserver le foncier agricole ;
- assurer le développement équilibré des territoires
- réduire de 50 % le rythme de consommation des espaces agricoles d'ici 2020

Elle émet des avis sur des documents et des autorisations d'urbanisme et peut être consultée sur toutes questions relatives à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Elle émet notamment, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme (voir tableau du champ d'intervention en annexe)

b) des outils territoriaux

- le plan régional d'agriculture durable (PRAD) fixe les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'État dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Arrêté par le Préfet de région, il est élaboré en association avec les chambres d'agriculture, les collectivités territoriales et l'ensemble des organisations syndicales agricoles représentatives.

Lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, le PRAD est porté à la connaissance des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents par le Préfet conformément à l'article L.121-2 du code de l'urbanisme

<http://www.draaf.languedoc-roussillon.agriculture.gouv.fr/Le-Plan-Regional-de-l-Agriculture>

III - la loi ALUR - accès au logement et un urbanisme rénové - 24 mars 2014

réaffirme la nécessité de réduire la consommation des espaces agricoles et renforce le dispositif actuel. Elle vise particulièrement à limiter à la fois le mitage des espaces naturels agricoles et forestiers mais aussi l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation et s'appuie sur le PLU pour atteindre l'objectif d'une densification de qualité.

Désormais, l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, contenue dans le rapport de présentation devra être basée sur un diagnostic réalisé sur les 10 années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme.

Les PLU devront également analyser la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Ainsi, le thème de la densification raisonnable des territoires fera l'objet d'une réflexion et d'un débat incontournables.

Trois mesures y contribuent principalement :

- identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées
- contrôle renforcé de l'ouverture à l'urbanisation des zones « 2AU » de plus de neuf ans
- extension du champ d'intervention de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) aux zones naturelles à vocation agricole (zones N dans les PLU). La CDCEA émettra un avis non plus seulement en cas de réduction des surfaces des zones agricoles, mais en cas de réduction des espaces à usage agricole.

L'utilisation des Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitée (STECAL—anciennement pastillage ou micro-zonage) est restreinte. En effet, «à titre exceptionnel», le recours aux STECAL sera possible pour :

- des constructions;
- des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage;

- des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Sur les STECAL, la saisine de la CDCEA sera obligatoire, que la commune soit couverte par un SCOT ou non.

Hors STECAL, l'adaptation et la réfection du bâti existant est possible, le règlement pourra aussi désigner les bâtiments qui pourront faire l'objet d'un changement de destination à condition que ce changement de destination ne compromette ni l'exploitation agricole ni la qualité paysagère du site.

IV -La loi LAAF - avenir pour l'agriculture l'alimentation et la forêt - 13 octobre 2014

s'attache à adapter les règles d'urbanisme afin de lutter contre l'artificialisation des terres, grâce à des dispositifs plus protecteurs des espaces agricoles, mais aussi des espaces naturels et forestiers, et à la définition d'objectifs chiffrés de consommation économe de ces espaces.

1/Renforcement des outils d'urbanisme

Désormais, le rapport de présentation du PLU prendra en considération les besoins en matière de développement agricole et la préservation du potentiel agronomique.

2/Élargissement du champ d'intervention et des compétences de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA/CDPENAF) :

La CDCEA est remplacée par la CDPENAF - *commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers* - avec extension de son champ de compétences aux espaces naturels et forestiers (décret en cours).

Les projets ou procédures soumis à l'avis de la commission sont élargis notamment dans le cadre des des dérogations à la règle d'urbanisation limitée en l'absence de SCOT et des exceptions à la règle de constructibilité limitée en l'absence de document d'urbanisme.

Son pouvoir est renforcé : certains des avis sont conformes et lient l'autorité délivrant l'autorisation d'urbanisme : pour les projets d'habitation en dehors des parties urbanisées, pour les documents d'urbanisme qui induiraient une réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation

3/Élargissement du champ d'intervention et des compétences de l'ONCEA

L'ONCEA devient l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles et des espaces à usages forestiers et naturels. Il est rendu davantage opérationnel au travers la création d'observatoires régionaux. Dorénavant, ces observatoires apportent leur appui méthodologique aux collectivités territoriales et aux CDPENAF pour l'analyse de la consommation desdits espaces.

4/ Principe «éviter-réduire-compenser» appliqué à l'agriculture

Cette loi prévoit l'obligation pour « les maîtres d'ouvrages de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole », de réaliser une étude préalable comprenant une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projets sur celle -ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire.

II - DISPOSITIFS SPECIFIQUES DE PROTECTION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS

La loi d'orientation agricole de 1999 et la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005 ont introduit des dispositifs spécifiques, respectivement la ZAP et le PAEN, visant à consolider la protection des zones agricoles ou naturelles inscrites dans des plans d'urbanisme.

Les Zones Agricoles Protégées (ZAP) :

La zone agricole protégée (ZAP) vise à protéger les zones agricoles dont la préservation « présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique » (art. 112-2 du Code rural). C'est un instrument de protection adapté quand les anticipations spéculatives ne se sont pas encore manifestées.

A l'initiative d'une commune, intercommunalité ou SCOT, un espace agricole peut être classé en ZAP par un arrêté préfectoral. Ce périmètre s'impose alors, en tant que servitude d'utilité publique, aux territoires concernés. Elle consolide le caractère inconstructible des espaces désignés. Le préfet peut, certes, modifier ou annuler une ZAP mais il doit recueillir l'avis favorable de la Chambre d'agriculture et de la Commission départementale d'orientation agricole, ou, à défaut, motiver sa décision.

Cet outil traduit une volonté de pérenniser un espace agricole de qualité et de le soustraire aux aléas des révisions de PLU.

Les Périmètres de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPAEN) :

À l'initiative du Département, et en accord avec les communes et EPCI concernés, un espace périurbain peut être classé en PPAEN par délibération du Conseil Général. Ce classement, portant sur le périmètre et le plan d'action définit des orientations d'aménagement et instaure un droit de préemption et des servitudes d'utilité publique garantissant la vocation agricole ou naturelle de cet espace.

Le PAEN ne peut être modifié que par voie de décret ce qui donne une bonne garantie à la protection des espaces délimités. Les terrains acquis peuvent être revendus. Même dans ce cas, ils conservent juridiquement la caractéristique de ne pouvoir être urbanisés. La collectivité a ainsi les moyens de réaménager des espaces menacés et lutter contre la spéculation sans devoir porter indéfiniment le foncier ni faire d'acquisitions systématiques, et donc à moindre coût.

Le foncier agricole est une ressource rare, précieuse et fragile. L'artificialisation des espaces agricoles est un processus irréversible. Deux certitudes suffisantes pour, au nom du principe de précaution, mobiliser tous les appuis et outils disponibles pour faire les choix les plus pertinents en matière de développement urbain.