

PRENDRE EN COMPTE L'AGRICULTURE et ses espaces dans les SCoT



Le développement et l'étalement urbains sont des phénomènes majeurs de l'évolution du territoire français depuis l'après-guerre. L'artificialisation des sols a connu parallèlement une progression sans précédent privant ainsi l'agriculture de ressources foncières indispensables à son bon fonctionnement. Les agglomérations enchevêtrent espaces bâtis et espaces agricoles, forestiers et naturels; la ville et la campagne sont de plus en plus imbriquées.

Sensible aux impacts particulièrement négatifs de cette très importante consommation de l'espace¹, le législateur a rappelé, dans différents articles de la loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement l'un des enjeux majeurs de l'agriculture :

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... Pour cela, il est indispensable de préserver les surfaces agricoles, notamment en limitant leur consommation et leur artificialisation.

et a par ailleurs assigné aux documents d'urbanisme (PLU et SCoT²) l'obligation de prendre en compte les objectifs suivants :

Article 7 :

a) Lutter contre la régression des surface agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière...

b) Lutter contre l'étalement urbain...

Si, pour les SCoT, la préservation des terres, donc des espaces agricoles constitue bien l'un des enjeux essentiels³, il n'est pas le seul enjeu pour l'agriculture dont la **multifonctionnalité** constitue un axe majeur du développement territorial.

En effet, elle **structure et organise le territoire** par l'armature verte des espaces naturels, agricoles et forestiers ; elle **constitue une partie de son identité** : témoins, ces paysages façonnés par des pratiques agricoles ancestrales qui, aujourd'hui renforcent les liens ville-campagne ; elle **répond à un fort besoin social** exprimé par les citoyens de « nature en ville », leur offrant la possibilité de pratiques récréatives de proximité ; elle est **source d'attractivité et de développement économique**.

De plus, l'agriculture par ses **fonctions environnementales** est convoquée pour « contribuer à l'équilibre écologique du territoire... au maintien et à la restauration de la biodiversité sauvage et domestique, des espaces naturels et des milieux aquatiques, et à la réhabilitation des sols ».

Les SCoT, outils de mise en cohérence des politiques publiques d'urbanisme, participent à la territorialisation de la question agricole. Encore faut-il que les agriculteurs soient invités à exprimer un **projet agricole** pour le territoire, que **le type d'agriculture envisagé** soit clairement explicité et que la relation **ville durable-agriculture durable** soit une des composantes du projet territorial.

Enfin, est-il besoin de souligner qu'une bonne prise en compte de l'agriculture dans un SCoT nécessite d'abord d'avoir **une idée suffisamment claire des atouts et des limites d'un SCoT**.

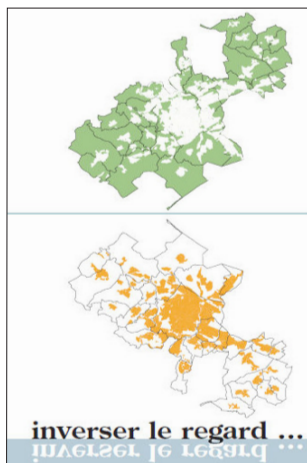
¹ 61 000 ha par an sont soustraits à l'agriculture (chiffres FNSafer)

² au 1^{er} janvier 2009 : 82 SCoT étaient approuvés, 23 arrêtés et 228 en cours (chiffres MEEDDM/DGALN/DHUP)

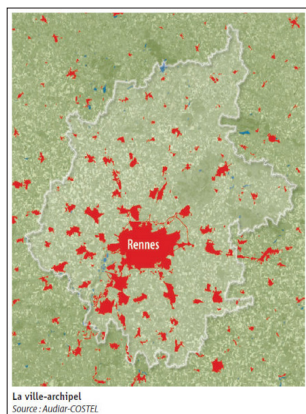
³ la question de la lisibilité foncière est centrale et stratégique pour la pérennité économique de l'agriculture périurbaine

une démarche qui s'appuie sur des valeurs ...

Une figure territoriale claire et pédagogique qui structure le projet



En inversant le regard, le SCoT de Montpellier réhabilite les espaces non bâtis pour en faire la matrice du projet.



En résumant son projet dans l'image de la ville archipel, le SCoT du Pays de Rennes donne à voir la ville désirée, et, à comprendre que l'espace agricole et l'agriculture en font partie.

La multifonctionnalité de l'agriculture

Les 4 grands thèmes aujourd'hui développés dans les SCoT (organisation du territoire, identité territoriale, économie agricole et forestière, environnement) s'enrichiront dans les prochaines années d'autres thèmes comme la question alimentaire, la question de l'énergie, la réduction de l'empreinte écologique de la ville... ; ces questions valoriseront encore plus la multifonctionnalité de l'agriculture et de la sylviculture.

L'armature verte

La prise en compte de l'armature verte, une conception plus large que la seule trame verte souvent réduite à la simple connectivité de la biodiversité dans un couloir limité, assure que le SCoT intégrera les interrelations entre espaces agricoles, forestiers et de nature ainsi que leurs relations aux espaces bâtis. Elle évite, en replaçant la trame verte dans un système vert territorial que celle-ci ne sépare les espaces ouverts plutôt qu'elle ne les réunisse. Elle permet la prise en compte de toutes les fonctions de l'agriculture sans exclusive et le dialogue avec les acteurs concernés par l'agriculture.

et privilégie 3 entrées...

L'espace agricole

L'entrée spatiale reste l'entrée la plus traditionnelle de l'urbanisme. La prise en compte rigoureuse des espaces agricoles et de leur protection est l'aune à laquelle les acteurs agricoles jugeront in fine la crédibilité de la planification stratégique.

L'activité agricole

La prise en compte des activités agricoles constitue, ces dernières années le progrès le plus important en matière d'intégration de l'agriculture dans la planification : elle traite des contraintes concrètes des exploitations et du métier d'agriculteur.

Le type d'agriculture

Plus prospectives et plus difficiles à construire mais porteuses d'avenir, sont les préconisations du PADD et du DOG en matière de type d'agriculture. Il s'agit d'abord de partir de l'agriculture réelle du territoire et non d'une agriculture fantasmée puis de co-construire des objectifs partagés en donnant une place forte au monde agricole, en assurant une marge de manœuvre suffisante aux entreprises privés et en qualifiant l'agriculture souhaitée.

pendant toute la durée du processus

L'élaboration d'un SCoT ne se limite pas à la rédaction d'un document, c'est aussi et surtout un long processus qui doit permettre, à chaque étape, l'implication des acteurs, notamment agricoles, dans la mise en place d'un projet de territoire.

les 6 grandes étapes du processus...

La 1^{er} étape est essentielle pour que le diagnostic agricole ne constitue pas, quelle que soit sa qualité intrinsèque « un diagnostic de plus » mais qu'il s'inscrive bien dans l'étape fondatrice de la co-construction de la gouvernance. Ces 3 étapes sont indispensables à la maturation du projet. Elles « prennent du temps » mais elles mettent en évidence que si études et expertises de qualité sont bien entendu indispensables, elles ne peuvent qu'être intégrées à ce lent processus d'interconnaissance des différents acteurs.

1. Sensibiliser et mobiliser les acteurs politiques, professionnels et associatifs

Il est indispensable de sensibiliser les différents publics (élus, agriculteurs, citoyens) en construisant un argumentaire spécifique pour que chacun de ces acteurs du territoire se mobilise, comprenne les enjeux d'une bonne prise en compte de l'agriculture et participe activement tout au long du processus, dans le cadre de la concertation, à la construction du projet de territoire. Impliquer les agriculteurs, c'est non seulement s'appuyer sur la chambre d'agriculture, les syndicats agricoles et les associations locales de développement agricole, mais c'est aussi mobiliser la presse professionnelle ou locale, faire des retours réguliers vers les agriculteurs aux phases clés du processus, ne pas hésiter à mobiliser leur expertise et leur connaissance fine du terrain.

2. Organiser la concertation et co-construire la gouvernance

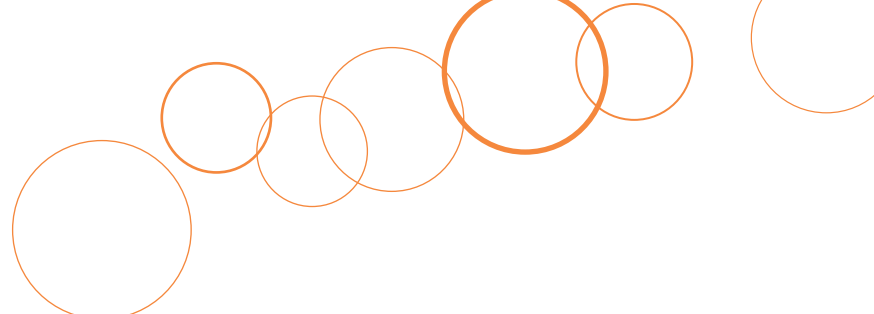
La concertation ne se décrète pas ; elle se construit patiemment sur un rapport de confiance dans une relation gagnant/gagnant. Le positionnement des élus, le rôle du maître d'ouvrage et l'attitude de la maîtrise d'œuvre sont déterminants.

Il faut accepter une approche partagée de l'aménagement du territoire. Les cultures différents rendent parfois le dialogue et cette co-construction difficiles mais c'est à ce prix seulement que le projet deviendra crédible et que les différents acteurs comprendront et accepteront les règles prescriptives édictées pour le mettre en œuvre et atteindre les objectifs fixés.

3. Réaliser un diagnostic agricole et identifier les enjeux majeurs du territoire

Il permet de poser les bases du dialogue entre ville et agriculture. Différentes méthodes de diagnostic peuvent être utilisées voire combinées : **diagnostic technico-économique** plutôt centré sur l'activité des exploitations agricoles et leurs contraintes propres, **approche territoriale** qui croise le regard de l'agronome sur les bassins de production, les terroirs (AOC...) et le regard du géographe sur les systèmes d'exploitation.

Le lien « organique » entre ville et agriculture ne sera réellement abordé que si le diagnostic apporte tous les éléments pour bien poser la question du type d'agriculture voulue pour le territoire. Ainsi, le regard porté sur l'agriculture pourra-t-il être croisé avec les conclusions d'autres diagnostics thématiques et permettre de dégager les enjeux globaux du territoire.



4. Elaborer un projet politique intégrant les orientations agricoles, forestières et naturelles et le traduire en prescriptions dans le document d'orientations générales

Le PADD (*Projet d'aménagement et de développement durable*) devra s'exprimer largement sur « l'ambition du territoire » ; il constitue le discours politique dans lequel s'inscrira le projet agricole et d'organisation du territoire. Le DOG (*Document d'orientations générales*), rassemblant les prescriptions permettant la mise en œuvre du projet a un rôle tout à fait essentiel dans le SCoT et garantit sa crédibilité.

Pour autant, il ne faut pas oublier que ce sont l'ensemble des orientations du DOG qui dresseront le cadre dans lequel l'activité agricole s'inscrira dans le futur. Aussi faut-il être tout autant attentif aux prescriptions concernant le développement de l'urbanisation, la localisation des activités économiques et de services, la question des infrastructures et des déplacements que celles qui ont trait à la préservation et au maintien des espaces naturels agricoles et forestiers.

Les grands thèmes à traiter pour le projet agricole

Sans être exhaustifs, ces thèmes qui reprennent les 3 entrées à privilégier dans la démarche sont incontournables.

Protéger les espaces agricoles

- Définir l'organisation du territoire en en proposant une vision du territoire qui, « inversant le regard » privilégie sa construction à partir de son armature verte, « véritables espaces d'aménagement pour un cadre de vie au service de la population... »
- Assurer la préservation des espaces agricoles en exprimant les objectifs de réduction de consommation d'espace pour l'urbanisation ainsi que ceux relatifs à la lutte contre le mitage et au contrôle de l'urbanisation diffuse
- Préciser les espaces agricoles et les limites : il n'y a pas de projet agricole crédible et durable sans engagement en la matière
- Valoriser l'identité du territoire et la contribution de l'agriculture à la qualité des paysages
- Illustrer la stratégie en schémas qui permettront de visualiser les choix politiques et constitueront un apport complémentaire très appréciable pour favoriser l'information et la concertation

Prendre en compte l'activité agricole

- On veillera notamment à prendre en compte les impacts du développement urbain sur l'activité agricole en traitant notamment des conséquences de la mutation de certains espaces agricoles ainsi qu'en protégeant les sièges d'exploitation et l'activité agricole.

S'exprimer sur l'agriculture souhaitée

- Quel type d'agriculture souhaitons-nous privilégier ? Pour quel type de relation avec la ville ? Répondre à ces questions permet au projet agricole de prendre tout son sens.

Quelle(s) traduction(s) dans le DOG ?

L'ouvrage rend compte et analyse précisément les dispositions utilisées dans les DOG des huit SCoT étudiés . Le guide détaille un ensemble de prescriptions protégeant significativement les espaces agricoles et naturels qui peuvent être mises en œuvre dans un souci de réelle cohérence par rapport au PADD .

Afficher des ambitions fortes en matière d'agriculture et de protection des espaces agricoles ne suffit pas si un certain nombre de normes contraignantes ne sont pas édictées dans le DOG.

Les prescriptions ne peuvent pas être construites sans les confronter aux modalités très concrètes de leur mise en œuvre et à la capacité de mesurer leurs impacts.

5. Mettre en œuvre le SCoT

L'efficacité du SCoT pourra se juger tout autant aux moyens humains, techniques et budgétaires qui continueront à y être affectés, qu'aux efforts politiques à l'œuvre pour maintenir le niveau de consensus atteint.

Le PLU, outil privilégié du dialogue de proximité

C'est particulièrement dans les PLU (*Plan local d'urbanisme*) que l'agriculture peut être envisagée à l'échelle des exploitations, pour prendre en compte leur fonctionnement individuel, anticiper l'impact foncier des aménagements urbains sur leur système d'exploitation, réfléchir aux déplacements agricoles... Le PLU est le moment privilégié du dialogue, sur la base des principes énoncés dans le SCoT entre les élus communaux et les agriculteurs locaux.

Renforcer la protection des espaces agricoles

Certains outils relèvent d'autres acteurs comme le préfet pour la création de ZAP (*Zones agricoles protégées*), le Département pour la mise en place de PAEN (*Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels*).

D'un partenariat ponctuel à la mise en place d'une « politique agri-urbaine » globale

Une bonne prise en compte de l'agriculture dans une région urbaine ne peut venir seulement du SCoT. Il est tout aussi important de définir et mettre en œuvre une politique agri-urbaine intercommunale qui soit bien articulée aux orientations du SCoT.

6. Evaluer l'efficacité du SCoT

L'évaluation devra tout autant porter sur l'atteinte des objectifs de densité et d'économie de l'espace que sur la connaissance de l'agriculture. Il est en effet essentiel d'apprécier parallèlement la dynamique économique et sociale de l'agriculture et de ses filières et en conséquence de choisir localement les indicateurs les mieux adaptés au contexte local.

Les limites du SCoT

L'élaboration d'un SCoT nécessite une implication de longue haleine des acteurs. La complexité du document final rend souvent son appropriation ardue et rend parfois difficile la pérennisation des accords entre de multiples acteurs aux intérêts concurrents sur le même espace.

Le SCoT seul ne peut pas tout, mais il définit un projet territorial auquel les acteurs agricoles doivent être pleinement associés. C'est la reconnaissance indispensable d'une agriculture multifonctionnelle dans les enjeux locaux qui facilitera sa prise en considération dans l'ensemble des politiques locales concernées, dont celle de la planification territoriale.

pour en savoir plus ...

Une petite équipe d'horizons variés – Certu, Terres en Villes, Rennes Métropole, chambre d'agriculture de la Loire-Atlantique, association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois et agence d'urbanisme de la région nantaise ont choisi de produire un **ouvrage d'analyse** détaillée de la prise en compte de l'agriculture et de ses espaces dans 8 SCoT approuvés (*SCoT de Flandre Dunkerque, Métropole Savoie, Montpellier, La Narbonnaise, Nantes Saint-Nazaire, Pays de Lorient, Pays de Rennes et Pays de Thelle*), accompagné d'un **premier guide** d'une trentaine de pages.

Celui-ci, édité sous forme d'un CD-Rom propose une démarche qui, adaptée au contexte local doit s'appuyer sur des **valeurs partagées** autour desquelles s'articulent les différentes étapes de la construction et de mise en œuvre des SCoT.

Cet ouvrage, publié dans la collection « dossiers » du Certu en mai 2009, s'adresse aux équipes chargés de l'élaboration des SCoT, mais aussi à tous ceux qui sont associés à ces démarches, dans les services de l'Etat, les villes, les conseils régionaux et généraux, les associations... ainsi que les chambres consulaires au premier rang desquelles on trouve les chambres d'agriculture.

N.B. : La commande de l'ouvrage et du CD-Rom se fait à partir du catalogue du Certu : <http://www.certu.fr/catalogue/index.html>



pour aller plus loin ... le projet « agriSCoT »

Ce projet conduit par Terres en Villes concerne la prise en compte de l'agriculture et de ses espaces dans la planification stratégique : les SCoT, le Schéma Directeur de l'Île de France (SDRIF), les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) ...

Diffuser et partager la démarche « comment bien prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT ? »

Mettre au débat pour approfondir la démarche

- La trame verte et l'armature verte : quelle prise en compte de l'agriculture ? quelle traduction dans les SCoT ?
- Les différents types de diagnostics agricoles et l'analyse fonctionnelle francilienne (comparaison et enrichissement)
- Les modalités de protection des espaces agricoles dans les SCoT, notamment les zonages et leur articulation avec les autres outils disponibles
- Formes urbaines et agriculture

Renouveler la démarche

- Croiser les observations conduites sur les SCoT par les partenaires : les apports des lois Grenelle
- Valorisation des échanges européens
- Réécriture et impression du guide « comment bien prendre en compte l'agriculture et ses espaces ? »



contacts

Terres en Villes:
serge.bonnefoy@terresenvilles.org

Certu:
chahoul.gaffar@developpement-durable.gouv.fr