

Des outils pour préserver le rôle écologique des terres agricoles

CONTEXTE

Agriculture et TVB : des enjeux convergents

Les relations entre biodiversité et agriculture ont toujours eu une importance particulière en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. De nombreuses espèces ont besoin des milieux agricoles pour se nourrir, se reproduire ou se reposer. Réciproquement, la biodiversité contribue à la production agricole (fourniture de ressources, pollinisation, faune auxiliaire des cultures permettant une régulation des ravageurs, ...). Pour autant, les terres agricoles sont trop souvent consommées au bénéfice d'un aménagement urbain mal maîtrisé. Entre 2000 et 2010, la SAU¹ a diminué de 12 % dans la région.

CE QUE DIT LE SRCE À PROPOS DES ESPACES AGRICOLES

La contribution des terres agricoles dans les continuités écologiques est citée dans 2 Orientations stratégiques qui composent le plan d'action du SRCE :

- Orientation stratégique 1: "Agir en priorité sur la consommation d'espace par l'urbanisme et les modes d'aménagement du territoire pour la préservation des réservoirs de biodiversité et le maintien des corridors écologiques". Pour satisfaire à cette orientation, l'Action 2 "Maîtriser l'urbanisation pour des modes de vie plus durables" est proposée et s'applique également sur les espaces agricoles.
- Orientation stratégique 2: "Maintenir du foncier naturel, agricole et forestier et développer des usages durables au regard des continuités écologiques", avec l'Action 13 "Valoriser les fonctionnalités écologiques potentielles de l'agriculture".

Cette fiche est constituée de trois parties :

- Agir dans les documents d'urbanisme
- Agir sur la préservation du foncier
- Agir par des mesures contractuelles



Orientations stratégiques 1 et 2

FICHES n° 7, 8, 9, 11, 13



ÉCHELLE DE MISE EN ŒUVRE

DES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU SRCE SUR LES ESPACES AGRICOLES

De multiples outils peuvent être mobilisés pour répondre au plan d'action stratégique du SRCE. Qu'ils soient réglementaires, fonciers ou contractuels, l'efficacité de ces outils à long terme va dépendre de leur acceptabilité par les acteurs du monde agricole. Quels sont les effets de ces outils sur la viabilité de l'activité agricole ? Quelle souplesse d'adaptation des pratiques agricoles permettent-ils ? Sont-ils pertinents pour améliorer la fonctionnalité écologique ? Leur mise en œuvre est-elle complexe sur le plan administratif ? Une évaluation de ces différents outils est proposée dans cette fiche. Le contenu de ces évaluations est issu des ateliers organisés par l'ARPE lors de la journée "Agriculture, urbanisme et SRCE" du 29 septembre 2015 à Avignon² :

- Proportion de votants ayant jugé un **effet positif** de l'outil.
- Proportion de votants ayant jugé un **effet négatif** de l'outil.

Après un diagnostic présentant les enjeux agricoles du territoire, le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), au travers de ses orientations, est l'outil permettant d'affirmer un véritable **projet environnemental et agricole** à l'échelle d'un territoire.

Une fois le PADD établi, la TVB est ensuite concrétisée au travers de divers documents et outils à l'échelle du SCoT et du PLU.

Zoom sur... l'approche environnementale de l'urbanisme (AEU)

L'approche environnementale de l'urbanisme est une méthode d'élaboration des documents d'urbanisme qui permet de questionner systématiquement les choix d'aménagement au regard de leurs impacts sur l'environnement.

En savoir + sur le PADD :

Guide "SRCE : Comment l'intégrer dans mon document d'urbanisme ?" Fiche n° 7

Code de l'urbanisme art. L 141-4 et art. L 151-5

À L'ÉCHELLE DU SCOT

Le Document d'orientations et d'objectifs (DOO)

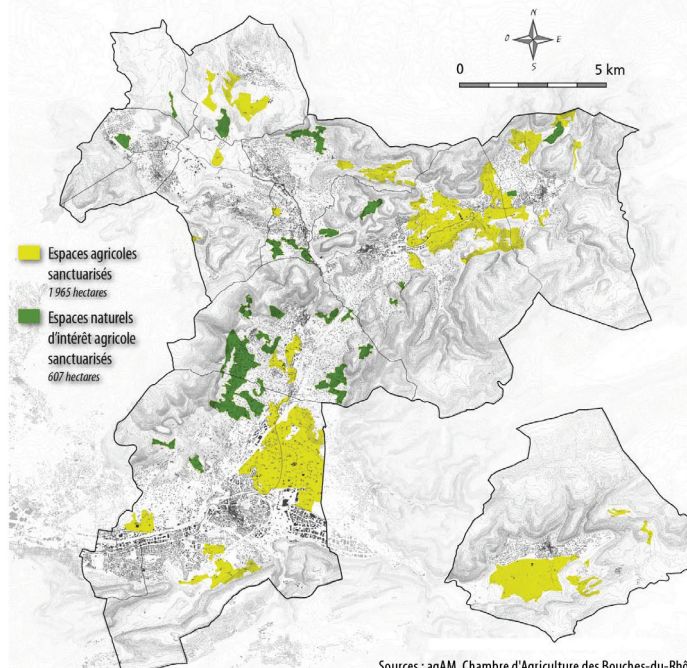
Amélioration de la fonctionnalité écologique ●●●●●

Sanctuariser les terres agricoles est une première réponse à apporter pour préserver ou améliorer les continuités écologiques d'un territoire. Pour y parvenir, dans le respect des orientations définies par le PADD, le **DOO** détermine les orientations générales de l'**organisation de l'espace**. Le **DOO du SCoT** détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation. Dès lors, c'est un rapport de conformité qui s'applique sur ces espaces par rapport aux PLU(i).

Le DOO du SCoT permet également d'instaurer le **principe de compensation des zones agricoles déclassées**. Exemple dans le SCoT du Pays de la Provence Verte :

" Les communes veilleront à préserver les espaces agricoles à travers leur document d'urbanisme sur la base des zonages agricoles NC des POS et A des PLU. Par préserver on entend éviter le déclassement de tout ou partie d'une zone agricole (NC et A), qu'elle soit ou non cultivée, en zone AU, U ou N. Ce principe s'appliquera également aux zones agricoles créées à partir de l'approbation du SCOT."

[Extrait du DOO du SCoT du Pays de la Provence verte]



Sources : agAM, Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône

[Extraits du DOO - SCoT du Pays d'Aubagne et de l'Etoile]



Viabilité économique agricole ●●●●●

En affirmant le rôle nourricier des terres agricoles, la délimitation des espaces agricoles et naturels à protéger est bénéfique pour l'activité agricole. En fonction du niveau de précision de la délimitation des espaces à préserver, le DOO se montrera plus ou moins prescriptif. Dans certains SCoT, ces espaces sanctuarisés sont définis à l'échelle parcellaire et s'imposent aux PLU.

Souplesse d'adaptation au regard des pratiques agricoles ●●●●●

La compensation de pertes des terres agricoles devrait se faire sur des terres agricoles de qualité agro-environnementale équivalente aux terres déclassées, afin de garantir des conditions d'exploitation équivalentes.

En savoir + sur le Document d'orientations et d'objectifs :

Guide "SRCE : Comment l'intégrer dans mon document d'urbanisme ?" Fiche n° 8

Code de l'urbanisme art. L 141-10

À L'ÉCHELLE DU PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU)

Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer en espaces de continuités écologiques (ECE) des éléments des trames verte et bleue qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. La protection des espaces de continuités écologiques est assurée par les dispositions prévues par le Code de l'urbanisme, en tenant compte des activités humaines, notamment agricoles.

En savoir + sur les outils du PLU en faveur des continuités écologiques :

Guide "SRCE : Comment l'intégrer dans mon document d'urbanisme ?" Fiche n°11

Code de l'environnement art. L 371-1 II et III / Code de l'urbanisme art. L 113-29

Les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Amélioration de la fonctionnalité écologique ●●●●●

Depuis la loi ALUR³, l'OAP est clairement identifiée comme un outil de planification opérationnelle définissant des "continuités écologiques". Les dispositions d'une OAP thématique peuvent avoir une action sur les milieux agricoles, en imposant par exemple le maintien d'une bande enherbée entre cours d'eaux et milieux cultivés, ou encore des clôtures transparentes pour la faune ou pour les promeneurs. Une OAP sectorielle peut permettre de localiser les connexions biologiques à conserver ou restaurer ou encore le maintien d'éléments linéaires de type haies ou alignements d'arbres.

Viabilité économique agricole ●●●●●

Les OAP étant des outils récemment identifiés pour favoriser les continuités écologiques, leur impact sur la viabilité de l'activité agricole peut difficilement être évalué. Le monde agricole souligne l'importance d'une concertation avant l'établissement de toute règle pouvant impacter l'activité agricole (par exemple en imposant le retrait ou la modification des clôtures).

Simplicité administrative de mise en œuvre ●●●●●

La procédure est jugée longue, avec un risque contentieux élevé et une évolution législative incertaine.

En savoir + sur les OAP :

Guide "SRCE : Comment l'intégrer dans mon document d'urbanisme ?" Fiche n°9

Code de l'urbanisme art. L 151-7, R 151-6, R 151-7, R 151-8



Les zonages indicés du PLU

Amélioration de la fonctionnalité écologique ●●●●●

L'identification de la TVB peut conduire à définir des règles spécifiques, au-delà des règles affectées à chaque zone, pour les espaces ou secteurs de continuités écologiques, en définissant un zonage "indiqué". En zone agricole A, le règlement peut par exemple autoriser les constructions à vocation agricole et les interdire dans un secteur indicé A_{TVB} correspondant à une zone importante pour les continuités écologiques.

Viabilité économique agricole / Souplesse d'adaptation au regard des pratiques agricoles ●●●●●

Les règles associées aux zonages indicés viennent s'imposer à l'activité agricole, pouvant ainsi compromettre la viabilité des exploitations concernées par ces outils. Ainsi, les espaces agricoles rendus totalement inconstructibles peuvent fortement pénaliser les exploitations familiales. Cet outil serait donc à utiliser avec discernement et parcimonie. Il convient de trouver un juste équilibre entre protection des continuités écologiques et usages agricoles.

En savoir + sur les zonages indicés :

Guide "SRCE : Comment l'intégrer dans mon document d'urbanisme ?" Fiche n°11

Code de l'urbanisme art. L 151-43-4°

La protection d'éléments naturels ou paysagers à enjeux pour les continuités écologiques

Amélioration de la fonctionnalité écologique ●●●●●

Le PLU peut identifier des éléments ponctuels (arbres isolés, ...), linéaires (alignements remarquables, haies, ripisylves, ...), ou surfaciques (prairies, espaces de mobilité des cours d'eau, ...) à préserver pour motif de préservation des continuités écologiques.

Viabilité économique agricole / Souplesse d'adaptation au regard des pratiques agricoles ●●●●●

Les travaux de modification ou de suppression d'éléments à préserver, tout comme l'édification de clôtures, sont soumis à déclaration préalable. Cette mesure constitue donc une protection modulable qui permet un contrôle dynamique par l'autorité compétente, qui peut s'opposer ou émettre des prescriptions particulières sur les travaux déclarés.

Cet outil est plus souple que les autres outils du PLU : il peut permettre par exemple la restructuration d'un paysage de bocage à condition que les haies détruites soient compensées.

En savoir + sur la Protection des éléments ponctuels ou paysagers :

Guide "SRCE : Comment l'intégrer dans mon document d'urbanisme ?" Fiche n°11

Code de l'urbanisme art. L 151-23 (anciennement L 123-1-5 7°)

Les Espaces boisés classés (EBC)

Amélioration de la fonctionnalité écologique ●●●●●

Le classement d'espaces boisés, bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, et même d'arbres isolés, de haies ou réseaux de haies, de plantations d'alignement, se justifie dans les secteurs à forte sensibilité environnementale.

En figeant les espaces boisés, l'outil EBC empêche tout défrichement et toute ouverture des milieux. Or, le maintien des milieux ouverts associés à des pratiques pastorales représente sur certains territoires un enjeu en termes de continuités écologiques.

Viabilité économique agricole ●●●●●

Sur des secteurs de friches caractérisés par des parcelles de taille très réduite, la restructuration parcellaire est un des enjeux de la reconquête de ces milieux par l'agriculture. Il y a donc des compromis à trouver entre maintien de haies et garantie de conditions d'exploitation viables. Très rigide, l'outil EBC serait donc à éviter dans les unités de production, à l'exception de biotopes rares à préserver.



Souplesse d'adaptation au regard des pratiques agricoles ●●●●●

Le classement en EBC interdit tout défrichement en vue d'une mise en culture. Le classement des anciennes restanques en EBC empêche également leur réhabilitation. Sur les vergers, oliveraies, parcelles de chênes truffiers, l'EBC n'empêche pas l'exploitation agricole mais bloque toute évolution de l'activité.

Simplicité administrative de mise en œuvre ●●●●●

Seule une procédure de révision du PLU et non de modification peut supprimer ou réduire un secteur classé EBC.

En savoir + sur les Espaces boisés classés :

Guide "SRCE : Comment l'intégrer dans mon document d'urbanisme ?" Fiche n°11

Code de l'urbanisme art. L 113-1

AGIR SUR LA PRÉSERVATION DU FONCIER

Si les documents d'urbanisme permettent d'inscrire la volonté d'un territoire de préserver les terres agricoles au travers de la TVB, la maîtrise du foncier est seule garante à long terme d'une protection contre l'artificialisation des terres. L'analyse de différents outils de maîtrise du foncier est proposée ci-dessous.

La Zone Agricole Protégée

Amélioration de la fonctionnalité écologique ●●●●●

La ZAP, mise en place à l'initiative de la ou des communes, sanctuarise sur le long terme des espaces agricoles à préserver. La ZAP ne garantit pas à elle seule l'activité agricole ni des pratiques favorables à la biodiversité. Cependant, la préservation du foncier agricole est considérée comme une première réponse à apporter pour faire face à la perte d'habitats potentiels pour la biodiversité.

Viabilité économique agricole ●●●●●

L'instauration d'une ZAP permet une visibilité à long terme pour les exploitants. Elle peut avoir pour effet collatéral de limiter la spéculation et ainsi diminuer les prix du foncier agricole. L'installation de jeunes agriculteurs peut ainsi être facilitée.

Il est toutefois souligné l'importance de garantir des conditions d'exploitation favorables à long terme une fois le foncier protégé durablement (accès à la ressource en eau, taille de parcelles adaptée, aléa inondations, ...).

Souplesse d'adaptation au regard des pratiques agricoles ●●●●●

La ZAP ne comprend pas de projet agricole, elle n'a donc pas d'impact sur les pratiques agricoles.

Simplicité administrative de mise en œuvre ●●●●●

Après une phase de concertation et un arrêté municipal, la ZAP est instaurée par arrêté préfectoral. Elle est alors annexée au PLU mais ne peut être remise en question par la révision du PLU.

Mettre en place une ZAP nécessite une volonté politique forte au niveau local. D'une part, les élus peuvent craindre de "perdre la main" sur le foncier de leur commune. D'autre part, la rétention spéculative des propriétaires espérant revendre leurs terres peut représenter un frein à la mise en place d'une ZAP. Une animation foncière s'avère donc nécessaire en amont de toute démarche de ZAP.

En savoir + sur les ZAP :

<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr> > Environnement-patrimoine-cadre-de-vie-activités > Zones agricoles protégées (ZAP)

Code rural art. L. 112-2 et R. 112-1-4 et suivants / Code de l'urbanisme art. R. 421-38-18



Le Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels et péri-urbains (PAEN)

Amélioration de la fonctionnalité écologique ●●●●●

En préservant le foncier agricole tout en encourageant des démarches de qualité et respectueuses de l'environnement, un PAEN sera un outil d'autant plus favorable pour la préservation ou l'amélioration des continuités écologiques.

Viabilité économique agricole ●●●●●

Lorsque les espoirs de constructibilités des propriétaires jouent en faveur d'une rétention spéculative, le PAEN permet, comme la ZAP, de redynamiser un territoire agricole. La mise en œuvre du PAEN peut avoir pour objectif de préserver un secteur agricole sensible, cumulant potentiel agronomique et enjeux environnementaux et paysagers forts.

Sous réserve du contenu du PAEN, les terrains peuvent être préemptés au profit d'agriculteurs, leur garantissant une visibilité à long terme.

Souplesse d'adaptation au regard des pratiques agricoles ●●●●●

Cet outil paraît sans effet au regard des pratiques agricoles. Il peut toutefois donner la priorité à l'installation d'agriculteurs proposant des modes de culture respectueux (agriculture biologique ou en conversion notamment).

Simplicité administrative de mise en œuvre ●●●●●

La démarche est jugée lourde et coûteuse. Elle se fait à l'initiative du Département, et nécessite l'accord de la commune concernée. Elle requiert également l'avis de l'établissement public chargé du SCoT le cas échéant, de la Chambre d'agriculture, de l'ONF et du Parc naturel régional si le périmètre est concerné.

Une animation foncière ainsi qu'une animation technique peuvent s'avérer indispensables.

En savoir + sur les PAEN :

Guide "SRCE : Comment l'intégrer dans mon document d'urbanisme ?" Fiche n°13

Code de l'urbanisme art. L 113-15

Zoom sur le PAEN de Velaux : www.velaux.fr > Urbanisme > Le PAEN

AGIR PAR DES MESURES CONTRACTUELLES

Favoriser l'agro-écologie : les Mesures agro-environnementales et climatiques

Amélioration de la fonctionnalité écologique ●●●●●

Les MAEC permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale, ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition. On peut noter parfois des incohérences écologiques dans les cahiers des charges MAEC, en raison d'une inadaptation aux spécificités locales.

Viabilité économique agricole ●●●●●

La MAEC est avant tout une aide à la conversion et sa limitation dans le temps peut provoquer des difficultés économiques à l'issue du contrat.

Souplesse d'adaptation au regard des pratiques agricoles ●●●●●

C'est un outil contractuel, qui nécessite l'adhésion de l'agriculteur. Le cahier des charges n'est pas adaptable localement car il est établi au niveau national, ce qui peut générer des difficultés d'exploitation.



Simplicité administrative de mise en œuvre ●●●●●

La MAEC se révèle complexe à monter et demande un investissement lourd en temps pour les opérateurs de territoires. Par ailleurs, les critères d'éligibilité restent restrictifs, et elles peuvent ne pas paraître pas assez attractives financièrement pour les exploitants.

En savoir + sur les mesures agro-environnementales et climatiques: www.agriculture.gouv.fr

Le bail rural environnemental

Amélioration de la fonctionnalité écologique ●●●●●

Le bail rural à caractère environnemental permet à un bailleur (public, associatif, privé) d'imposer à l'exploitant agricole des clauses visant au maintien ou à l'amélioration des continuités écologiques. Les clauses peuvent porter sur 16 pratiques culturelles différentes (non retournement de prairies, modalités de récolte, création et maintien d'infrastructures agro-écologiques, ...). Contrairement aux MAEC, le bail rural environnemental est donc adapté au contexte local et établi au cas par cas.

Viabilité économique agricole ●●●●●

Si les contraintes s'avèrent trop lourdes, il peut être difficile pour l'exploitant de se maintenir dans la durée avec un tel outil.

Souplesse d'adaptation au regard des pratiques agricoles ●●●●●

Le bail environnemental peut s'avérer très contraignant et laisser peu de marge de manœuvre à l'exploitant.

Simplicité administrative de mise en œuvre ●●●●●

C'est un simple bail. Toutefois, sa mise en œuvre nécessite de connaître les pratiques agricoles et les enjeux environnementaux locaux.

En savoir + sur le bail environnemental et rural:
www.developpement-durable.gouv.fr > Eau et biodiversité > Espaces et milieux naturels terrestres >

À NOTER !

Qu'ils relèvent de la réglementation du Code de l'urbanisme, de la maîtrise foncière ou de contrats, la mise en œuvre de l'ensemble de ces outils nécessite une animation, une concertation, une sensibilisation et la formation des agriculteurs, préalables indispensables à la réussite de tout projet TVB portant sur des milieux agricoles. L'attention est également attirée sur la garantie de conditions d'exploitations favorables sur le long terme.

¹ Surface agricole utile.

² L'ARPE a organisé en septembre 2015 une journée "Agriculture, urbanisme et SRCE", dont l'un des objectifs était d'évaluer l'incidence des outils mobilisables pour préserver l'activité agricole et les continuités écologiques, au cours d'ateliers multi-partenariaux. Une synthèse de ces ateliers est proposée dans cette fiche.

³ LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

EN SAVOIR +

- Guide: *SRCE: comment l'intégrer dans mon document d'urbanisme?*



RÉDACTION & RELECTURE

Agnès HENNEQUIN - Unité Biodiversité et espaces naturels / Agence régionale pour l'environnement et l'écodéveloppement Provence-Alpes-Côte d'Azur [ARPE PACA]

Frédérique GERBEAUD-MAULIN - DREAL PACA
 Céline HAYOT - Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Réalisation ARPE PACA - Unité Information et Communication
 Décembre 2016

Réalisation :



Avec le soutien de :



Région
 Provence
 Alpes
 Côte d'Azur

Fai avans !

