

collection
Dossiers

n°256

L'agriculture dans les SCoT

AUTEUR :
TERRES EN VILLES



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE



AgriSCoT

L'agriculture dans les SCoT

Certu

9, rue Juliette Récamier 69456 Lyon - France

www.certu.fr

Références

Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et d'autres types de publications présentant des savoir-faire qui, sur un champ donné, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel doit savoir. Le Certu a suivi une démarche de validation du contenu et atteste que celui-ci reflète l'état de l'art. Il recommande au professionnel de ne pas s'écarter des solutions préconisées dans le document sans avoir pris l'avis d'experts reconnus.

Catalogue des publications disponible sur www.certu.fr.

Les rédacteurs

Ce guide a été rédigé par l'équipe AgriSCoT constituée autour de Terres en Villes. Plus particulièrement, ont participé à la rédaction :

- Serge Bonnefoy, secrétaire technique de Terres en Villes, également auteur des photos ;
 - Adélie Chénot, stagiaire à Terres en Villes, étudiante de l'Institut supérieur d'agriculture de Rhône Alpes (Isara) ;
 - Laure de Biasi, chargée d'études à l'Institut d'Urbanisme de l'Île-de-France (IAU) ;
 - Noluen Germain, urbaniste de la communauté urbaine de Lille (LMCU) ;
 - Bruno Jullien, directeur de la stratégie des territoires à l'agence d'urbanisme de la région nantaise (Auran) ;
 - Marie-Noëlle Mille, urbaniste du Certu ;
 - Jean Marly, urbaniste ;
 - Lilian Vargas, chargé de mission de la communauté d'agglomération du pays Voironnais
 - Pascal Verdier, chargé de mission de Rennes Métropole ;
- Carole Robert, juriste de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), a également apporté une contribution importante à cette rédaction.

Remerciements

Les rédacteurs remercient chaleureusement les très nombreuses personnes et institutions qui depuis trois ans enrichissent la démarche AgriSCoT en participant activement aux nombreuses rencontres, séminaires et ateliers, en acceptant de répondre aux enquêtes diligentées (enquêtes complémentaires auprès des acteurs des huit SCoT étudiés à l'origine et auprès des autres agglomérations membres de Terres en Villes) ou, enfin, en finançant des opérations dont les résultats ont été intégrés à la réflexion.

Ils remercient également vivement celles et ceux qui ont accepté de relire ce travail et qui par leurs suggestions ont contribué par la pertinence de leurs observations à son amélioration : Philippe Auger, directeur du syndicat mixte du SCoT de la région urbaine grenobloise, Alain Dassonville,

ingénieur général du génie rural et des eaux et forêts (GREF), Philippe Laganier ancien agent du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT), Frédéric Laffont, chargé de mission du MAAPRAT et Carole Robert, juriste de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).

Enfin, ils se plaisent à souligner la contribution d'Elisabeth Viana-Félix, architecte brésilienne et stagiaire de l'Institut d'urbanisme de Grenoble qui a rencontré les acteurs des huit SCoT étudiés initialement pour évoquer leur mise en œuvre, et celle d'Adélie Chénot, stagiaire à l'ISARA, également rédactrice, en charge des enquêtes auprès des agglomérations du réseau.

Avant propos

C'est en 2006 que Terres en Villes, le réseau français des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine, décida de lancer un travail de longue haleine sur la prise en compte de l'agriculture dans la planification. À la demande des intercommunalités et chambres d'agriculture membres, le réseau débuta ce chantier par le schéma de cohérence territorial (SCoT), pièce maîtresse de la planification territoriale.

Alors qu'il animait l'opération SCoT témoin, le Certu s'associa à Terres en Villes pour défricher cette thématique insuffisamment traitée, mais de plus en plus présente. Et le réseau prit le parti de constituer une équipe pluridisciplinaire multiacteur, l'équipe AgriSCoT, pour croiser les regards et enrichir les travaux.

Depuis six ans, cette équipe animée par Terres en Villes s'est élargie à d'autres et a conduit ses travaux en s'appuyant sur les savoir-faire de tous et la richesse des expériences des 27 agglomérations et métropoles du réseau.

Ce guide s'adresse à tous les acteurs désireux de s'impliquer dans la planification territoriale ; aux élus comme aux responsables professionnels agricoles, aux praticiens comme aux associatifs, aux experts comme aux novices.

La première partie apporte la connaissance préalable nécessaire à la compréhension et à l'appropriation de la démarche préconisée en faveur de la bonne prise en compte de l'agriculture dans les SCoT, démarche dite AgriSCoT. Le Guide situe d'abord les enjeux, les spécificités de la planifica-

tion territoriale et de l'agriculture et la complexité de leurs relations. Puis il présente la démarche.

La deuxième partie est consacrée aux cinq étapes de sa mise en œuvre. Les rédacteurs – l'équipe AgriSCoT animée par Terres en Villes – ont choisi de combiner l'analyse et les préconisations en les illustrant par quatre types d'encadrés : ils approfondissent un sujet, ils explicitent les bonnes pratiques, ils donnent la parole aux acteurs ou encore ils alertent le lecteur sur les points de vigilance.

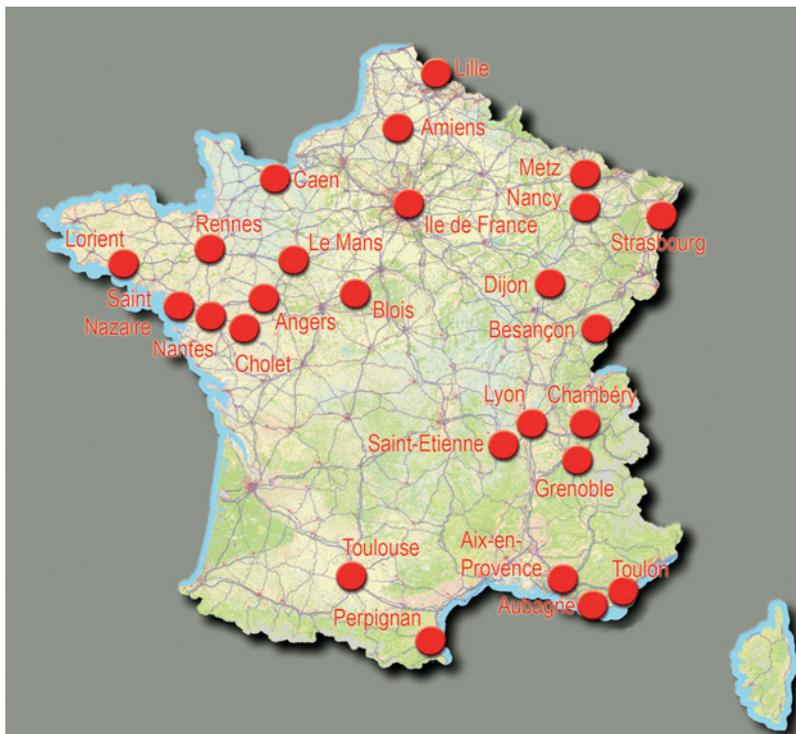
Si le lecteur souhaite explorer cette thématique, il complètera avantageusement cette lecture en se reportant à l'ouvrage fondateur *Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT* paru aux éditions Certu en 2009, ainsi qu'aux fiches AgriSCoT produites dans le cadre du réseau rural français, disponibles sur le site du réseau (www.reseaurural.fr) ou celui de Terres en Villes (www.terresenvilles.org). Et il cherchera à suivre l'ensemble des travaux sur la planification que conduisent Terres en Villes, ses membres et partenaires.

Le réseau Terres en Villes

Terres en Villes est le réseau français des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine et des espaces ouverts périurbains. Fondé en juin 2000, Terres en Villes regroupe aujourd'hui vingt-six agglomérations ou métropoles, chacune étant représentée conjointement par l'intercommunalité et la chambre départementale d'agriculture (région et chambre régionale pour l'Ile-de-France). L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, la FN Safer, la Bergerie nationale de Rambouillet, la Fédération nationale des agences d'urbanisme sont membres associés.

Le réseau poursuit trois missions : échanger les savoir-faire, expérimenter en commun et contribuer au débat sur la ville et son agriculture. Il conduit ses trois missions via cinq grands chantiers : la co-construction des politiques agricoles périurbaines, la protection et la gestion concertée des espaces ouverts périurbains, les circuits de proximité et la gouvernance alimentaire de la ville, la prise en compte de l'agriculture et des espaces ouverts périurbains par les politiques européennes, et, la forêt périurbaine.

Pour tous ces thèmes de travail, Terres en Villes dresse d'abord un état des lieux du sujet dans le réseau grâce à sa banque d'expériences régulièrement mise à jour. Cet état des lieux sert ensuite à bâtir le programme de séminaires et rencontres nationales afin de faciliter les échanges entre membres et invités. Il est alors temps de préciser l'analyse (dossier technique), de discerner la démarche et la méthode privilégiées (guide et fiches méthodologiques), d'expérimenter de nouveaux dispositifs et d'élaborer d'éventuelles préconisations politiques (contributions politiques).



Sommaire

	Introduction	9
PREMIÈRE PARTIE	Une nouvelle démarche pour bien prendre en compte l'agriculture dans les SCoT	11
	1. Pourquoi prendre en compte l'agriculture dans un SCoT ?	13
	2. Mais au fait, qu'est-ce qu'un SCoT ?	15
	3. Et l'agriculture, la connaît-on vraiment ?	24
	4. Agriculture et planification, quelle histoire ?	29
	5. Quelle nouvelle démarche adopter ?	33
DEUXIÈME PARTIE	Les cinq étapes de la démarche AgriSCoT	39
	1. Sensibiliser et mobiliser les acteurs politiques, professionnels et associatifs	41
	2. Organiser la concertation et coconstruire la gouvernance	47
	3. Réaliser un diagnostic agricole et identifier les enjeux majeurs	50
	4. Élaborer un projet politique intégrant l'agriculture et le traduire dans le document d'orientations et d'objectifs	55
	5. Mettre en œuvre, suivre et évaluer le SCoT	83
	Conclusion	99
	Liste des sigles	101
	Bibliographie	103
	Table des matières	104

Introduction

La deuxième version de ce guide publié initialement en 2009 prolonge le travail pluridisciplinaire entrepris pour dépasser une conception trop « urbano-centrée » de la planification territoriale, puisque cette conception n'arrive plus à rendre compte de la complexité des territoires et des projets. Il est temps d'illustrer l'intérêt commun qu'ont les élus, les aménageurs, les professionnels de l'agriculture et les habitants à gérer de manière raisonnée l'espace, à coconstruire la ville et à favoriser les synergies agri-urbaines. Le présent guide méthodologique s'adresse à eux.

Cette deuxième version est d'autant plus d'actualité que le Grenelle de l'environnement a fait de la lutte contre l'étalement urbain une cause nationale qui conduit à généraliser les SCoT pour rechercher une répartition équilibrée entre emplois, habitat et services, et à mieux intégrer l'agriculture dans la planification. L'enjeu d'une meilleure maîtrise de l'artificialisation des espaces agricoles et de la préservation des espaces naturels et forestiers, a été pris en compte par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) dites Grenelle 1 & 2. Ces dispositions ont été complétées par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 (LMAP) qui crée dans chaque département, une Commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA).

Pour cette deuxième version du guide, l'équipe de rédacteurs s'est étoffée : les urbanistes côtoient les agronomes, les géographes et autres économistes.

Les chercheurs, bénévoles et stagiaires apportent leur concours aux praticiens des collectivités, des syndicats mixtes de SCoT, de l'administration, des chambres d'agriculture et autres agences d'urbanisme.

Le matériau de base est beaucoup plus riche. L'équipe a d'abord procédé à une évaluation par enquêtes de la mise en œuvre des dispositions en faveur de l'agriculture et des espaces ouverts dans les huit SCoT étudiés en 2009. Puis elle a élargi son regard en dressant un état des SCoT des autres agglomérations membres du réseau Terres en Villes. Et elle est allée à la recherche de bonnes pratiques dans d'autres territoires de SCoT grâce à l'opération SCoT Grenelle ou au réseau des chambres d'agriculture. Enfin, cette réécriture a bénéficié des résultats du projet AgriSCoT financé par le MAAPRAT et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) dans le cadre du réseau rural français.

Notre point de vue nous conduit à proposer la démarche AgriSCoT, une démarche complète, progressive et pédagogique en cinq étapes que chaque acteur de SCoT adaptera au contexte local.

P R E M I È R E P A R T I E

Une nouvelle démarche pour bien prendre en compte l'agriculture dans les SCoT

Entre planification et projet agricole local, urbanisme et agronomie, État et collectivités, il aura fallu une cinquantaine d'années pour que l'agriculture devienne une préoccupation des agglomérations et des métropoles françaises. Elle occupe aujourd'hui une place de plus en plus honorable dans la planification territoriale.

1. Pourquoi prendre en compte l'agriculture dans un SCoT ?

L'agriculture participe à organiser le territoire. La valorisation agricole de la ressource foncière contribue en effet à reconfigurer la ville territoire, en évitant l'étalement et la dispersion urbaine, coûteux pour les collectivités (réseaux, voiries...) comme pour les ménages (multiplication des déplacements...). L'activité agricole rend la ville économiquement plus attractive et contribue à la qualité de vie des citoyens par ses aménités vertes. Elle soutient l'économie locale et nationale par le dynamisme de ses exploitations et de sa filière agroalimentaire, valorise les déchets urbains, favorise la cohésion sociale et contribue à l'identité locale.

L'activité agricole acquiert depuis quelques années une place de plus en plus évidente du fait de la plus grande attention portée par nos contemporains à la **durabilité du système urbain**. Le modèle dominant de la ville hors-sol, c'est-à-dire une urbanisation qui ne tient pas compte des caractéristiques naturelles du site, apparaît de moins en moins soutenable et souhaitable. Il est manifeste que l'agriculture urbaine et périurbaine a un rôle à jouer notamment dans la **préservation** de la réversibilité des sols, du maintien de la biodiversité et de la lutte contre le réchauffement du climat, ainsi que dans la satisfaction de la **demande de nature** des citoyens.

Pièce centrale de l'approvisionnement et de la **gouvernance alimentaire** des grandes villes, l'agriculture est aussi une ressource de biomasse. Sa prise en compte facilite la coopération entre les différents territoires de la métropolisation. Et les inquiétudes alimentaires, énergétiques et climatiques ont profondément revalorisé sa fonction **économique**.

L'agriculture est donc une composante de l'agglomération, de son **projet de territoire** et de sa **planification**. Le Schéma de cohérence territoriale est un **temps « singulier »** qui va amener les différents acteurs qui interviennent sur le territoire, à titre divers et dans leur domaine de compétences et de prérogatives, à se retrouver pour construire, ou revisiter s'il existe, un projet de territoire et surtout le traduire sous la forme d'un document de planification. Le SCoT est un outil qui devrait permettre l'expression juridique, graphique et narrative d'un projet, d'un récit.

En s'impliquant dans l'élaboration et la mise en œuvre du SCoT, **le monde de l'agriculture**, le responsable professionnel comme le simple agriculteur, participera « d'un processus interactif vertueux avec "les nouveaux espaces" correspondant aux besoins de notre société urbaine¹. » Comme le dit Xavier Guillot, « on doit à présent travailler à une *interaction entre culture rurale et culture urbaine et faire valoir l'idée qu'aujourd'hui se constituent des combinaisons entre ces deux modes d'habiter et d'occupation de l'espace* ». Cette participation facilitera le renouvellement de la planification stratégique en renforçant la prise en compte du monde du vivant dans l'organisation de la ville, et de thèmes transversaux trop longtemps ignorés comme l'alimentation ou la qualité agronomique des sols.

Prendre en compte l'agriculture, c'est donc traduire une des conséquences de l'interpénétration de l'espace rural et de l'espace urbain. L'article L.111-1 du Code rural invite à le faire :

« L'aménagement et le développement durable de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire. »

*Espace rural et 1
projet spatial, vers
un nouveau pacte
ville-campagne ?,
sous la direction de
Xavier Guillot,
université de
Saint-Étienne, 2011,
collection École
nationale supérieure
d'architecture de
Saint-Étienne.*

En contrepartie, le monde agricole sera en droit d'attendre d'un SCoT bien conduit la protection de son outil de travail, la reconnaissance et le respect de son métier et de ses contraintes, des opportu-

nités pour développer les activités économiques et la reconnaissance de l'agriculture dans les politiques publiques locales.



Les Grandes Terres à Feyzin (69), en limite des Minguettes

2. Mais au fait, qu'est-ce qu'un SCoT ?

En France, la planification a d'abord concerné un pays fortement marqué par les destructions des deux guerres mondiales. En 1919 est votée la première loi instituant les plans d'embellissement et d'extension dont doivent se doter les villes de plus de 10 000 habitants, les villes sinistrées et les stations touristiques. En 1943 sont institués les plans d'urbanisme directeurs. Ces deux lois, pourtant confirmées et complétées par d'autres textes, n'ont pas connu un grand succès.

Le 31 décembre 1958, un décret prescrit l'élaboration d'un Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (Padog). À peine promulgué (6 août 1960), le Padog fait l'objet d'incessantes dérogations qui affectent grandement sa crédibilité. Très vite un nouveau plan devient nécessaire pour la région parisienne, plan en cours d'élaboration dès 1961 sous la direction de Paul Delouvrier, et qui donnera naissance au Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) de 1965.

Il faudra attendre 1967 avec le vote de la Loi d'orientation foncière (LOF) pour que la planification territoriale se généralise vraiment. Cette loi institue les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les Plans d'occupation des sols (POS).

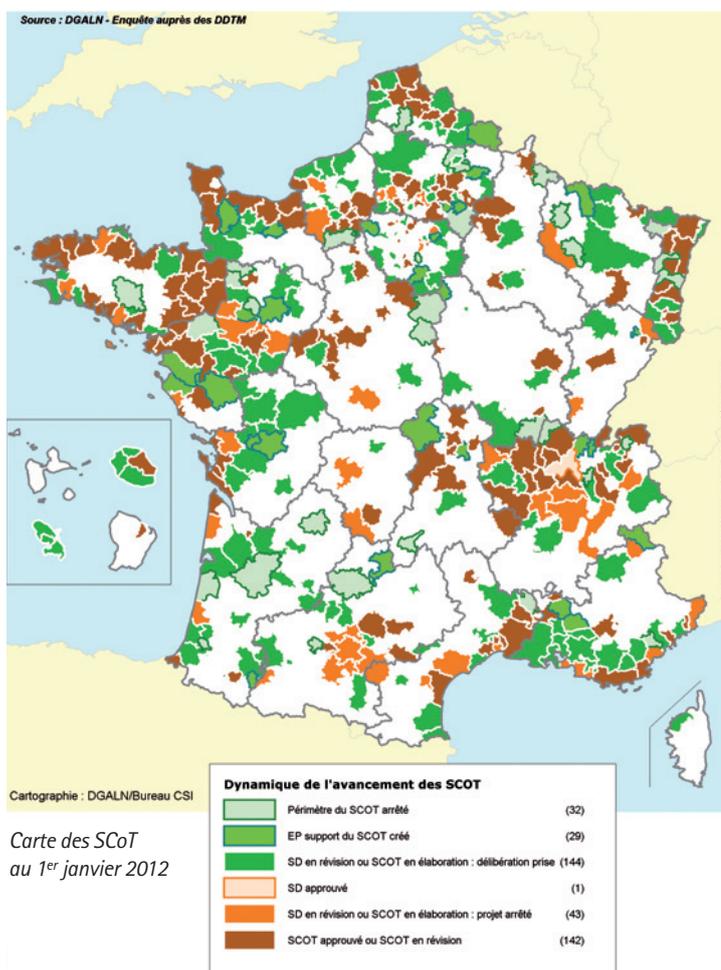
Ce sont les lois de décentralisation de 1983 qui rendront les communes et leurs groupements compétents pour élaborer leurs documents d'urbanisme.

Issu des lois Solidarité renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000 et Urbanisme et habitat (UH) de juillet 2003, le SCoT est l'outil privilégié de planification territoriale à grande échelle pour le moyen et le long terme².

Il a été profondément remanié par les lois du 3 août 2009 de programmation relatives à la mise en

œuvre du Grenelle de l'environnement et du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Les derniers textes font aujourd'hui du SCoT un document pivot opposable aux documents d'urbanisme communaux (plans d'occupation des sols – POS/plans locaux d'urbanisme – PLU) et aux documents de programmation thématiques (programmes locaux de l'habitat – PLH/plans de déplacements urbains – PDU).



Carte des SCoT au 1^{er} janvier 2012

² Pour une bonne prise en compte de l'agriculture et de ses espaces, l'horizon choisi doit être, a minima, de 20 ans.

L'usage du SCoT contribue au respect et à la valorisation des règles générales d'utilisation du sol exprimées par l'article L110 du Code de l'urbanisme qui énonce les règles générales d'aménagement et d'urbanisme :

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin **d'aménager le cadre de vie**, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, **de gérer le sol de façon économe**, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »

Les principales dispositions générales d'un SCoT font l'objet de l'article L121-1 du Code de l'urbanisme :

« Les schémas de cohérence territoriale [...] déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- b) **L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; [...]**

2° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique

à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

2.1 Le contenu du SCoT



Premières pages des trois documents du SCoT de l'agglomération lyonnaise

L'article L122-1-1 précise que le SCoT « comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable et un document d'orientation et d'objectifs³. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques ».

L'article L122-1-2 définit ainsi le rapport de présentation :

« 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

³ Anciennement Document d'orientations générales (DOG).

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.

Il présente une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** au cours des dix 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. [...] »

L'article L122-1-3 donne la définition du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

« Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques [...] de **protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers** et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. [...] »

L'article L122-1-4 énonce que le document d'orientations et d'objectifs (DOO) traduit de façon concrète la mise en œuvre du PADD.

« Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine les orientations générales de **l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers**. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques. »

Et l'article L122-1-5 précise que :

« I. Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement.

Il détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, **agricoles** et forestiers.

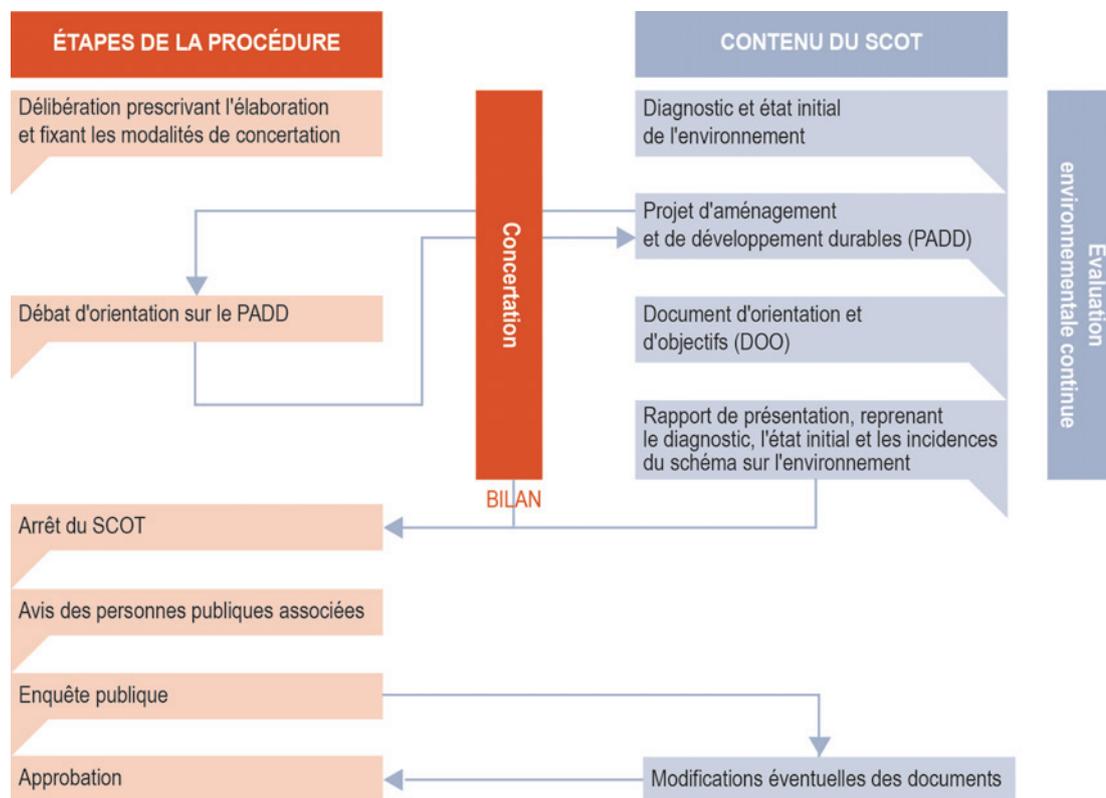
II. Il détermine les espaces et sites naturels, **agricoles**, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation.

Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique. [...].

VIII. Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu. [...] »

2.2 L'élaboration du SCoT



Les différentes étapes d'un SCoT selon l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole

Le schéma ci-dessous énonce les principales étapes de la procédure d'élaboration d'un SCoT et rappelle le contenu du document SCoT.

La loi définit principalement le périmètre et la maîtrise d'ouvrage de la procédure, les modalités d'élaboration et le contenu du SCoT, ainsi que la place du SCoT dans la hiérarchie des normes.

2.2.1 Un périmètre et une maîtrise d'ouvrage pérenne

Initié par les communes et/ou leurs groupements compétents (l'État peut s'inviter dans le débat comme par exemple à Toulouse), le périmètre doit permettre la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. Le choix du périmètre constitue en fait un équilibre subtil entre choix technique et décision politique locale.

Au regard de la gouvernance territoriale, on distinguera deux grands types de périmètres :

- ceux qui se calquent sur un EPCI existant ;
- ceux qui constituent des intercommunalités « inédites », composées d'un « regroupement volontaire » d'EPCI et de communes isolées, sous forme de syndicat mixte.

Les SCoT calqués sur le périmètre d'une intercommunalité sont plus facilement appropriés politiquement et plus aisément opérationnels. Par contre, leur périmètre est souvent trop étroit pour prendre en compte l'ensemble du bassin de vie et traiter convenablement des relations interterritoriales.

A contrario, certains acteurs préfèrent élaborer le document de planification sur un vaste périmètre. C'est en particulier le cas du SCoT Sud54 ou de celui de la région urbaine grenobloise qui intègre les territoires sous influence de l'agglomération centre dans un seul SCoT. S'ils sont à la bonne échelle pour développer une vision prospective et penser les

grands aménagements, ils tendent aussi à lisser certaines problématiques puisque les acteurs s'en tiennent bien souvent au plus petit commun dénominateur. En revanche, dans le cas des métro-

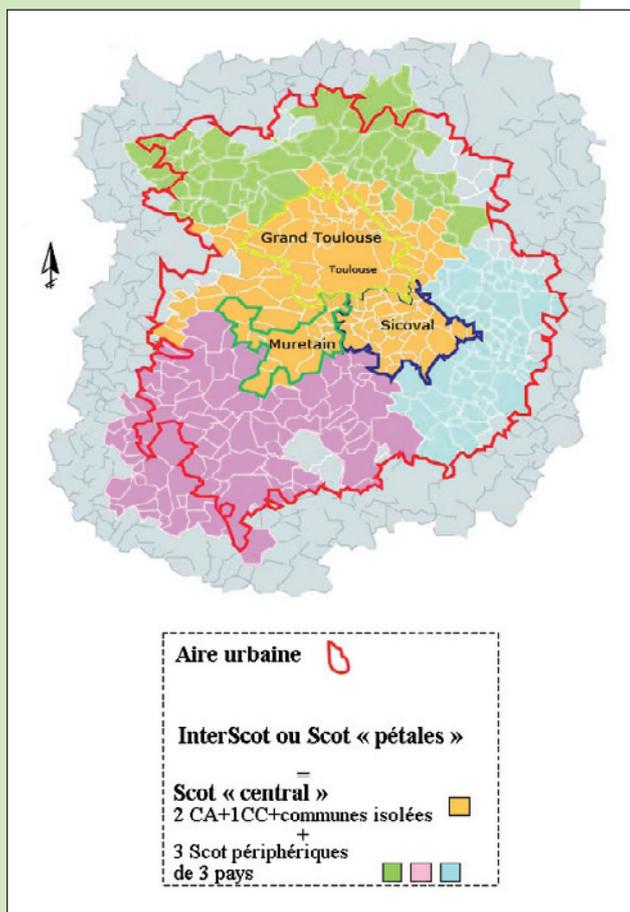
poles toulousaine ou lyonnaise, c'est une autre formule, celle de l'InterSCoT qui a été retenue. Sa pertinence dépend là encore de l'ambition du projet global et des règles communes.

L'interSCoT de l'aire urbaine toulousaine ou SCoT « Pétales »

Suite à une très forte poussée démographique, un comité de pilotage de l'aire urbaine toulousaine « associant des représentants des communes, des EPCI, du Département, de la Région, de l'État, des chambres consulaires et des autres organismes publics a été mis en place en mars 2002 » pour mener une réflexion territoriale dépassant les territoires d'action alors connus. Il a confié à l'Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine la réalisation d'un diagnostic territorial stratégique, puis proposé un modèle de développement, débattu et approfondi dans chaque territoire.

Suite à une consultation menée auprès des collectivités locales, une « charte InterSCoT pour une cohérence territoriale de l'aire urbaine toulousaine » a été validée : elle opte pour un SCoT central et des SCoT en pétale et fixe des orientations que doit respecter chacun des SCoT. Ces quatre EPCI composent l'InterSCoT, Groupement d'intérêt public d'aménagement et de développement du territoire depuis 2006 (Charte InterSCoT, 2005 ; Vision stratégique InterSCoT, 2011).

<http://www.auat-toulouse.org/spip.php?rubrique122>



Le périmètre initial de l'InterSCoT de la métropole toulousaine

La **maîtrise d'ouvrage** est assurée par un établissement public qui élabore, arrête et approuve le SCoT, puis en assure le suivi, la mise en œuvre et l'évaluation.

Un SCoT peut, dans de très rares cas, être réalisé en régie. En général, sa **maîtrise d'œuvre** est confiée à un ou plusieurs bureaux d'études, ou à une agence d'urbanisme, accompagnée ou non de bureaux d'études spécialisés. L'article L 121-3 précise le cas particulier des agences d'urbanisme :

« [...] Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de dévelop-

pement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. [...] »

L'article L122-1-14 a prévu une procédure complémentaire adaptée aux grands périmètres de certains SCoT, le **schéma de secteur** :

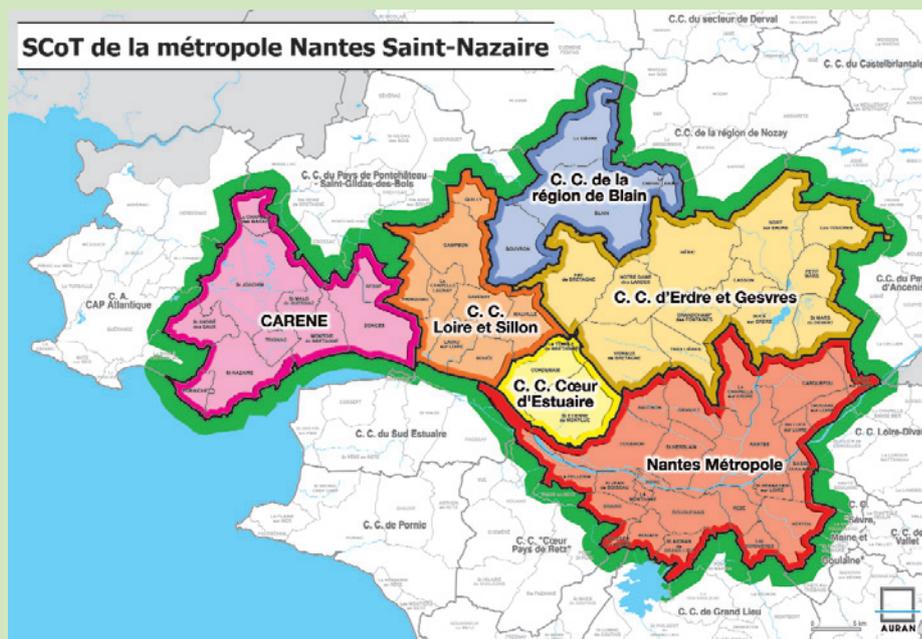
« Pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu. »

Le SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire

Regroupant six intercommunalités pour 800 000 habitants, le SCoT s'appuie sur un dispositif de schémas de secteur à l'échelle de chaque intercommunalité, à l'exception de Nantes Métropole qui n'a pas réalisé de

schéma de secteur puisqu'elle est compétente en matière de PLU intercommunal. Les schémas de secteur ont la charge de localiser les espaces agricoles pérennes dont le volume est défini par le SCoT.

www.nantessaintnazaire.fr



Les intercommunalités du périmètre du SCoT

2.2.2 Un mode d'élaboration partagé

La loi prévoit deux modes en la matière, l'**association** et la **concertation**, deux niveaux différents d'implication dans l'élaboration du SCoT.

L'article L121-4 définit l'association :

« L'État, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III.

Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des **chambres d'agriculture** et, dans les communes littorales au

sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées. »

L'article L300-2 définit la concertation :

« Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées **dont les représentants de la profession agricole...** »

2.2.3 Le SCoT dans la hiérarchie des normes

Le Code de l'urbanisme introduit une hiérarchie entre les différents documents d'urbanisme, plans et programmes, en s'appuyant sur deux normes, le principe de **compatibilité** et la **notion** de prise en compte.

Le principe de compatibilité

La **compatibilité** n'est pas définie juridiquement. Cependant, la doctrine et la jurisprudence permettent de la distinguer de la conformité, beaucoup plus exigeante. Le rapport de compatibilité exige que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur.

Ainsi, en application de l'article L111-1-1 du Code de l'urbanisme, le SCoT doit être compatible avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral prévues aux articles L145-1 à L146-9, les chartes des Parcs naturels régionaux (PNR) et des parcs nationaux, le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), les SAGE et d'autres documents spécifiques à certains territoires, en particulier le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), le Schéma d'aménagement régional (SAR) pour l'Outre-mer, le PADD en Corse (cf. schéma ci-après). En outre, le SCoT est compatible avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages (article L122-1-12), le plan de gestion des risques d'inondation (article L122-1-13). Le PLU doit être compatible avec le SCoT et le schéma de secteur (article L111-1-1), le PDU et le PLH (article L123-1). SCoT et PLU doivent être compatibles avec les projets d'intérêt général, particulièrement ceux pris en application des Directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) article L121-2) et les plans d'exposition au bruit des aéroports (article L147-1).

La notion de prise en compte

En complément des documents pour lesquels un rapport de compatibilité est exigé, le Code de l'urbanisme prévoit que les documents d'urbanisme prennent en compte un certain nombre d'autres plans et programmes. La notion de **prise en compte** est moins stricte que celle de compatibilité et implique de ne pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document.

Il s'agit notamment (en application de l'article L111-1-1 du Code de l'urbanisme) de nouveaux plans ou schémas rendus obligatoires par les lois issues du Grenelle de l'environnement : les plans climat énergie territoriaux que doivent élaborer les collectivités (régions, départements, communes et intercommunalité de plus de 50 000 habitants d'ici le 31 décembre 2012), les schémas régionaux de cohérence écologique élaborés conjointement par l'État et la région, les documents stratégiques définissant les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral pour chacune des façades maritimes. Il s'agit aussi des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine instaurée par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010. Cela concerne également les SCoT, les chartes de développement des Pays.⁴

Enfin la dernière loi de modernisation agricole stipule que le Plan régional de l'agriculture durable (PRAD) doit figurer dans le porté à connaissance de l'État. Le SCoT gagnera à en tenir compte.

■ LE SDRIF, SPÉCIFICITÉ FRANCILIENNE

Contrairement aux autres régions françaises, l'Île-de-France, tout comme la Corse et les territoires d'Outre-mer, dispose d'un **schéma d'aménagement régional prescriptif**. Cette planification s'inscrit de longue date sur le territoire francilien. En effet, au sortir de la seconde guerre mondiale, les perspectives de développement, les enjeux et les pressions sont tels sur la région capitale que la nécessité d'un rééquilibrage par rapport aux autres régions et l'instauration un cadre directeur se sont imposés. Ainsi, depuis les années soixante, les schémas directeurs se succèdent.

Dans cette lignée, un nouveau schéma directeur est en cours d'élaboration en Île-de-France et devrait être approuvé par l'État et la région fin 2013. La vocation des schémas directeurs est d'indiquer les enjeux régionaux et d'assurer la cohérence spatiale à l'échelle régionale. Tout en laissant une part de subsidiarité active aux intercommunalités et aux communes, il s'adresse aux SCoT, et à défaut aux PLU, qui doivent être compatibles avec le document. Étant donné la faiblesse de l'intercommunalité en Île-de-France (deux tiers des communes couvertes en 2010 regroupant moins de 40 % de la population), le Sdrif s'adresse donc directement aux PLU dans de nombreux cas.

L'avantage de cette planification prescriptive d'échelle régionale est d'avoir permis de relativement maîtriser l'extension de l'agglomération centrale et d'éviter le mitage de l'espace rural. Les terres agricoles se maintiennent comparativement mieux qu'en France (-2,3 % de surface agricole utile (SAU) contre -3 % France entière entre 2000 et 2010). Des mesures fortes sont plus que nécessaires dans une région qui concentre 19 % de la population française et 29 % de la richesse produite sur 2 % du territoire national et où les pressions urbaines (consommation, fragmentation, altérations diverses) sont énormes.

Toutefois, ce mode privilégié de faire « descendant » et « contraint » a peut être freiné la mise en œuvre de politiques agricoles et l'émergence de projets locaux bien que l'on puisse souligner :

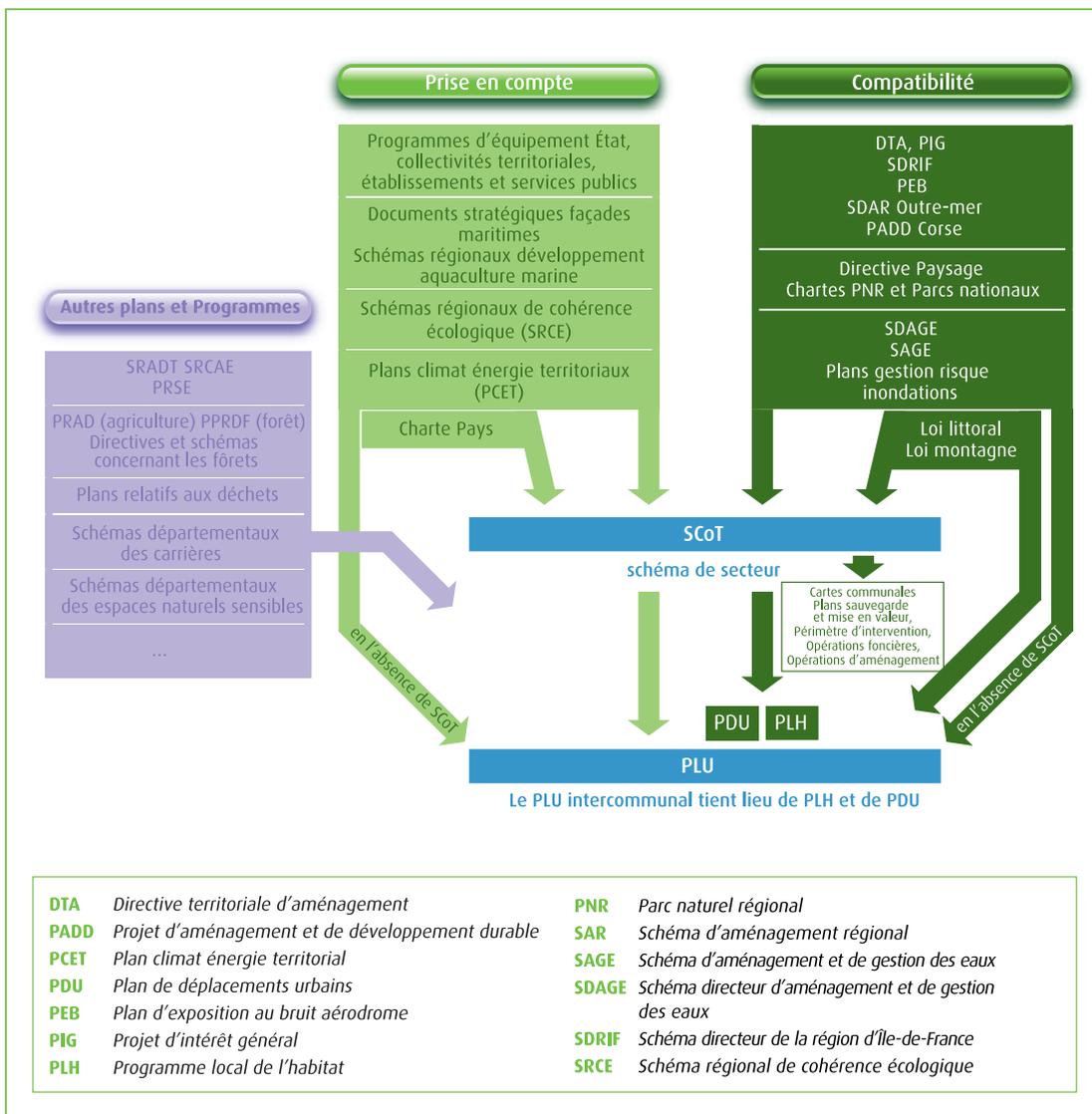
- l'existence de l'Agence des espaces verts, créée en 1976 qui met en œuvre des périmètres régionaux d'intervention foncière (Prif) parmi lesquels des périmètres à vocation agricole (un tiers des Prif) ;
- l'émergence de programmes agriurbains locaux ;
- la mise en œuvre d'une politique agricole périurbaine régionale en 2008 qui réaffirme l'utilité des Prif, soutient les programmes agriurbains et incite à la réalisation d'actions concrètes.

www.iledefrance.fr



Maraîchage dans les Yvelines

Documents avec lesquels les SCOT et PLU doivent être compatibles ou qu'ils doivent prendre en compte



Graphique de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France.
Source : Commissariat général au développement durable.

3. | Et l'agriculture, la connaît-on vraiment ?

Le *Petit Robert* propose la définition suivante :
« AGRICULTURE n.f. Culture du sol ; ensemble des travaux transformant le milieu naturel pour la production des végétaux et des animaux utiles aux hommes »

Au sens de la loi, les activités agricoles sont définies et régies par l'article L.311 du Code rural. « Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. »

Les « activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle » sont réputées agricoles.

3.1 De nombreuses unités de production pour différentes stratégies d'exploitation

3.1.1 Des stratégies d'exploitation

Dans le Recensement général de l'agriculture (RGA), l'**exploitation agricole** est définie comme une unité de production remplissant les trois critères suivants : produire des produits agricoles ; avoir une gestion courante indépendante ; atteindre un certain seuil en superficie (une surface agricole utilisée – SAU – au moins égale à 1 ha ou 20 ares en cultures spécialisées), en production ou en nombre d'animaux⁵.

L'agriculteur raisonne la conduite de son exploitation en fonction de contraintes techniques, économiques, environnementales, sociales, sur une échelle de temps long qui l'oblige à avoir une vision à moyen et long terme sur le devenir de ses terres, et pour réaliser les investissements nécessaires à son activité.

Sa stratégie dépend de préoccupations agronomiques et climatiques : surface et morcellement des terres, situation géographique et caractéristiques du sol, du climat et de la météo. Ses choix varient aussi en fonction de préoccupations d'ordre économique et organisationnel : main-d'œuvre, bâtiments, type de troupeau, équipement, accès à la propriété, structure de l'exploitation... Ils dépendent également de l'histoire de l'exploitation, des objectifs personnels du producteur et de la trajectoire du territoire.

L'exploitation agricole peut prendre différentes **formes juridiques** : ce sont souvent des exploitations individuelles mais de plus en plus des Exploitations à responsabilité limitée (EARL), des Groupements agricoles en commun (GAEC), ou encore des sociétés civiles. La majorité des terres exploitées sont en fermage (la location représente en moyenne en France 75 % des terres), le faire-valoir direct est moins courant mais très présent dans certains départements (Agreste, 2009). Il est vrai qu'il diminue artificiellement avec le développement de l'agriculture sociétaire par dissociation juridique des capitaux fonciers et d'exploitation.

⁵ Il existe des définitions plus larges de l'agriculture, incluant les jardins urbains.



Ferme traditionnelle de l'agglomération lilloise.

3.1.2 Des systèmes agraires divers

L'agriculture d'une petite région caractérise un **système agraire**, expression d'origine géographique. Il se définit par des indicateurs spatiaux (formes et dimensions d'une parcelle, limites...), les productions dominantes, les systèmes de culture, les stratégies des agriculteurs. Pour Claude Moindrot, le système agraire comprend le **paysage agraire** (structure agraire c'est-à-dire la forme dominante des champs, leur superficie moyenne, leur mode de groupement, la présence ou non de clôtures⁶, etc., et l'**habitat rural** qui ne peut être détaché de l'étude des structures agraires) et la **structure foncière** (la propriété, les modes de faire-valoir et les pratiques successorales).

3.1.3 Des « types » d'agriculture variés

Il n'existe pas une agriculture, mais une diversité d'agricultures. L'appellation « types d'agriculture » souvent employée dans le débat public est une simple expression courante qui englobe des réalités fort diverses, correspondant à des critères à ne pas confondre.

Les agricultures se différencient déjà par leur **situation géographique** : agriculture de montagne, agriculture rurale, agriculture urbaine ou interstitielle, agriculture périurbaine, agriculture de proximité. Les définitions ont souvent plusieurs sens. Ainsi l'agriculture urbaine désigne dans les villes du Sud de la planète une agriculture vivrière liée à l'afflux de population rurale (microjardins, troupeau urbain...) alors qu'au nord, le terme désignera soit une agriculture spécialisée classique (horticulture...) encore fortement présente au cœur de l'urbain, soit le développement de nouvelles formes d'agriculture à forte connotation sociale (jardins partagés, jardins collectifs...), soit le développement de « green towers » ou autres modes de production agricoles très intensifs et technologiques.

Elles se différencient également par la **production** et les combinaisons de production : céréales, élevage laitier, vignobles, maraîchage... Dans les statistiques agricoles françaises, les exploitations sont classées selon leurs orientations technico-économiques, les OTEX.

Les **manières de produire** sont un critère de plus en plus utilisé par le débat public pour différencier les agricultures. **L'agriculture conventionnelle** qui utilise les intrants chimiques est proche de l'agriculture intensive, qui cherche à augmenter les rendements par unité de travailleur et à l'hectare « *en augmentant les performances des animaux, des végétaux et des sols, par exemple via la sélection variétale, la sélection génétique ou la fertilisation des sols* » (Inra, 2002). Certains « types » d'agriculture marquent une évolution des pratiques conventionnelles : agriculture raisonnée (définie dans l'article L.640-3 du Code rural et le décret n° 2002-631, elle peut être agréementée), production intégrée (« *produire de façon économiquement viable et respectueuse de l'environnement* » selon l'organisation internationale de lutte biologique – OILB), agriculture de précision (optimise la gestion d'une parcelle hétérogène en utilisant les nouvelles technologies – explications de l'Institut technique des céréales et des fourrages – ITCF)...

D'autres agricultures sont davantage en rupture et proposent une approche globale des pratiques et des valeurs sociales, comme **l'agriculture biologique**, qui dispose de labels officiels français et européen : elle « *exclut l'usage de produits chimiques de synthèse, des organismes génétiquement modifiés (OGM) et limite l'emploi d'intrants* » pour respecter les écosystèmes naturels, la santé humaine et animale (Fédération nationale d'agriculture biologique – FNAB). Par ailleurs, **l'agro-écologie** cherche à optimiser les agro-écosystèmes

en imitant les processus naturels, favorisant ainsi des interactions et synergies biologiques bénéfiques (par des pratiques telles que semis direct sous couverture végétale, agroforesterie, lutte biologique...). L'agriculture devient alors support de la biodiversité dans le territoire.

On différencie aussi de plus en plus les agricultures en fonction de leurs **circuits de distribution** : circuits longs, circuits courts (un intermédiaire maximum selon le ministère de l'Agriculture) et vente directe (sans intermédiaire – vente à la ferme, vente par correspondance, ventes en tournées, vente sur les marchés de détails). On parle aussi de circuits de **proximité** : la distance maximale communément admise est de 80 km, valeur réglementaire au-delà de laquelle « *toute personne ayant une activité de production agricole et cédant en petite quantité sa production de denrées alimentaires, de manière collective ou individuelle, peut bénéficier de modalités particulières de contrôle* » (décret n° 2002-1468).

Les **types de diversification** sont également source de classification : de plus en plus d'exploitations se diversifient en développant des activités de transformation et de vente, du travail à façon, de la production d'énergies renouvelables (méthanisation, biocarburants...), de l'accueil à la ferme et de l'agritourisme (accueil pédagogique, gîte à la ferme, ferme-auberge, circuits de découvertes, activités culturelles...), des activités sociales et thérapeutiques (réinsertion...).



Diversification dans l'agglomération lilloise

3.2 Une activité ouverte sur l'extérieur

■ CHIFFRES CLEFS

• L'agriculture en France

- La France est « le 1^{er} producteur agricole européen avec une production globale de plus de 64 milliards d'euros, soit 19 % de la production européenne » (chambres d'agriculture, 2012).

• L'agriculture périurbaine

- En France, 44 % des exploitations agricoles sont situées dans l'urbain ou le périurbain.
- L'agriculture périurbaine bénéficie des meilleures terres agronomiques, avec une forte proportion de cultures céréalières à haut rendement, des exploitations en moyenne plus grandes et plus forte économi-

quement. Le maraîchage, et dans une moindre mesure l'arboriculture fruitière et la vigne, sont des productions importantes en ville, bénéficiant de la proximité des clients. L'agriculture rurale se caractérise plutôt par de l'élevage (Agreste, 2002).

• Les exploitations agricoles

- En France en 2010, 4 % des exploitations étaient officiellement en Agriculture biologique (AB) – ou en reconversion (soit environ 3 % de la SAU) Agence bio – Insee, 2010.
- En 2010, une exploitation française sur cinq vendait au moins une de ses productions en circuits courts (Agreste 2010).

Soumise à des pressions, des opportunités et des demandes, l'agriculture doit constamment s'adapter pour y faire face.

L'agriculture est d'abord dépendante des **demandes sociétales**. La société interpelle l'agriculture sur ses pratiques. La certification environnementale des exploitations agricoles, construite autour de quatre thèmes (biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation, gestion de la ressource en eau), permet « d'identifier les exploitations engagées dans des démarches particulièrement respectueuses de l'environnement » (agriculture.gouv.fr, 2011).

Les demandes sociétales en termes d'énergie amènent également les exploitants à réfléchir à l'usage non alimentaire des productions agricoles notamment les biocarburants, objet de polémiques publiques.

L'agriculture est ensuite intégrée à un **marché local et mondialisé**. L'exploitation agricole s'insère, au niveau local ou au niveau global, dans un système économique plus large. L'agriculture contribue au dynamisme économique du territoire. Son poids économique ne peut se réduire à la seule

activité agricole puisqu'il inclut également l'amont et l'aval de la filière : agrofourniture, agroalimentaire, mais aussi administration, recherche et services. Ainsi l'agriculture, au sein d'un territoire, est source d'emplois directs et indirects. Les agriculteurs élaborent leur stratégie en fonction du marché mondial des produits agricoles, marché spécifique (forte fluctuation des prix : demande de produits alimentaires constante, mais offre fluctuante avec une forte inertie temporelle et des possibilités de stockage limitées).

L'agriculture est orientée par **les politiques agricoles** qui, à toutes les échelles, participent à la définition des orientations de l'agriculture et aux choix des agriculteurs :

• À l'échelle européenne avec la Politique agricole commune (PAC)

Mise en place au sortir de la seconde guerre mondiale pour garantir l'autosuffisance de la Communauté européenne, elle évolue en permanence : aux objectifs de productivité et de prix raisonnables s'ajoutent « l'attachement à une alimentation saine et de qualité, une production respectueuse de l'environnement et des animaux, ainsi qu'une attention croissante pour le déve-

veloppement rural ». La PAC est structurée en deux piliers. Le premier correspond au soutien à la production : aides directes aux agriculteurs, incitations financières pour le respect de l'environnement, mesures de soutien au marché. La politique de développement rural constitue le deuxième pilier : mesures socioculturelle, agro-environnementale, programmes LEADER, soutien aux politiques locales. Réforme 2013.

- **À l'échelle nationale et territoriale avec un jeu complexe entre État, Profession et Collectivités**

Chaque pays européen a sa propre politique agricole appliquant des règles européennes. En France, elle a été revue en 2010 par la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) et le Grenelle de l'environnement. Chaque préfet de région (la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt – DRAAF) est chargé de mettre en place des programmes pour l'agriculture et le développement rural, notamment le Plan régional de l'agriculture durable – PRAD) et le Plan pluriannuel de développement forestier (PPRDF), en lien avec le SRCE⁷. En parallèle, chaque région en tant que collectivité territoriale mène sa propre politique agricole. À l'échelon départemental, les Directions départementales des territoires (et de la mer) – DDT (M) – sont les services de l'État en charge de l'agriculture qui réalisent les Projets agricoles départementaux en concertation avec les Organisations professionnelles agricoles (OPA). La plupart des acteurs sont regroupés dans la commission départementale d'orientation agricole (CDOA) et sur les questions foncières au sein de la CDCEA.

C'est à l'échelon des territoires de projet (Pays, PNR et intercommunalités) qu'ont émergé ces dernières décennies des projets, programmes, plans ou autres politiques agricoles locales. Bien que la loi n'en dise rien, il est vraisemblable que l'agriculture est en train de devenir progressivement sous nos yeux un domaine commun d'intervention des territoires de projet. Depuis le premier programme agricole périurbain français (Lyon, 1979), **les agglomérations et leurs partenaires professionnels et associatifs** ont joué et jouent un rôle moteur dans l'intégration de l'agriculture au projet de territoire et dans le

décloisonnement de la « sphère agricole ». Politiques agricoles locales souvent énoncées dans des Chartes agricoles et programmes d'action sont mis en place par des arènes qui regroupent ces diverses familles d'acteurs concernés.

■ LE PLAN RÉGIONAL D'AGRICULTURE DURABLE (PRAD)

Le PRAD, conduit par le préfet de région, fixe les grandes orientations de la politique agricole et agroalimentaire de l'État dans la région, en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

L'objectif est de disposer au niveau régional d'une réflexion sur une vision partagée de l'agriculture durable, conciliant efficacité économique et performance écologique, conduite par l'ensemble des acteurs concernés (profession agricole, chambres d'agriculture, collectivités territoriales, associations environnementales, agence de l'eau, consommateurs, coopération, industries agroalimentaires...). L'agriculture, qui par nature, est au cœur d'un grand nombre d'enjeux du développement durable des territoires, doit ainsi être traitée en tant que telle et non pas simplement comme la résultante de schémas divers centrés sur d'autres problématiques.

⁷ SRCE : Schéma régional de cohérence écologique.

4. Agriculture et planification, quelle histoire ?

Dans un pays de tradition rurale et centraliste comme la France, les relations entre agriculture et planification sont complexes et souvent conflictuelles. La planification urbaine française a été et est encore assez souvent perçue par le monde agricole comme une manière d'organiser la primauté de l'urbain sur le rural/agricole en ignorant ses contraintes et atouts spécifiques, et en proposant une protection bien trop volatile des espaces agricoles. Elle est, depuis la décentralisation, perçue par la profession agricole comme un outil au service de pouvoirs locaux émiettés, fort éloignés des préoccupations agricoles. Les urbanistes et aménageurs, quant à eux, reprochent aux propriétaires exploitants leur ambivalence et déplorent le corporatisme du monde agricole et son manque d'intérêt pour l'élaboration d'un projet agricole local intégré dans le projet urbain et périurbain. Cette méfiance réciproque a profondément marqué l'évolution législative.

Dès les années soixante, la nouvelle organisation urbaine (villes nouvelles, schémas d'aménagement des aires métropolitaines...) a provoqué les premières luttes agricoles périurbaines, à Villeneuve-d'Ascq, à Grenoble⁸ ou en Île-de-France. Si la Loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 généralisa à l'ensemble du pays les SDAU, les Plans d'occupation des sols (POS) et les zones d'aménagement différé, ce fut d'abord pour accélérer la construction de logements. Mais elle offrit aussi une arène nouvelle aux acteurs de l'agriculture et de l'espace rural qui commencèrent à faire valoir les intérêts agricoles.

Huit ans plus tard, la circulaire du Premier ministre Jacques Chirac, du 29 avril 1975 sur les Zones naturelles d'équilibre (ZNE), fera émerger la question agricole périurbaine. En Île-de-France, l'approche locale privilégia la planification et la protection des espaces ouverts avec la création de l'agence des espaces verts, du schéma directeur et d'aménagement de la région Île-de-France

(SDAURIF) et des périmètres régionaux d'intervention foncière (Prif). En Rhône-Alpes, les acteurs privilégièrent le développement agricole avec l'élaboration des premiers programmes agricoles de région urbaine (Lyon, 1979). La décentralisation (1983) favorisa d'autres initiatives locales (Aubagne, Bretagne...) alors que la périurbanisation gagnait le pays et que les SDAU, puis les schémas directeurs étaient bien souvent ignorés ou « en panne ».

Par la suite, les évolutions législatives « combinèrent » avec plus ou moins de bonheur planification et projet de développement agricole, Code de l'urbanisme et Code rural.

L'importante activité législative de la fin des années 1990 et du début des années 2000 créa les schémas de service collectif, renforça la coopération intercommunale et instaura les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU), alors que la Loi d'orientation agricole (LOA, 1999) affirmait la multifonctionnalité de l'agriculture et créait les Zones agricoles protégées (ZAP) et Document de gestion des espaces agricoles et forestiers (DGEAF). Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT de 2001) promut les projets agriurbains et la protection des espaces agricoles.

En rénovant la planification, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU, 2000) donna plus de place au projet de territoire et, par conséquent, à l'agriculture bien qu'il fallut attendre la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 pour voir apparaître les termes « agriculture » et « agricole » dans les articles concernant le SCoT et le PLU. Mais la loi SRU fragilisa aussi la protection des espaces agricoles et naturels en supprimant l'obligation de la carte de destination des sols sans alternative évidente : la création du DGEAF et de la ZAP ne pouvait contrebalancer l'affaire même si elle cherchait à pallier l'instabilité des documents d'urbanisme.



Lotissement dans un village du Vercors

C'est le 9 juillet 2001 que fut créée par le CIADT la mission interministérielle sur les moyens de l'intervention foncière en zone périurbaine qui initia la réflexion sur l'étalement urbain. Ses travaux suscitérent la création dans le Code de l'urbanisme des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains. La loi sur le développement des territoires ruraux du 26 février 2005 reconnut ainsi la primauté du Code de l'urbanisme en matière de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains. Cette reconnaissance rendit possible, quelques années plus tard, une analyse partagée de l'étalement urbain qui inspira les travaux du Grenelle.

■ L'ARTIFICIALISATION DES ESPACES AGRICOLES EN FRANCE

Selon la définition de l'Institut français de l'environnement (IFEN) utilisée par les auteurs du rapport « Étalement urbain » du 28 novembre 2007 (rapport des conseils généraux de l'agriculture, des ponts et chaussées et de l'inspection générale de l'environnement). « Les surfaces artificielles se composent de l'habitat et des espaces verts associés, des infrastructures de transport et des parkings des équipements sportifs ou de loisirs et des bâtiments divers (industrie, commerces, entrepôts, services...). Le constat résulte de l'observation par satellite selon la nomenclature CORINE Land Cover. Les territoires artificialisés rassemblent 11 items : Tissu urbain continu, Tissu urbain discontinu, Zones industrielles et commerciales, Réseaux routiers et ferroviaires, Zones portuaires, Aéroports, Zones d'extraction de matériaux, Décharges, Chantiers, Espaces verts urbains, Équipements sportifs et de loisirs. »

L'artificialisation n'est pas le seul fait du logement et du modèle pavillonnaire, mais c'est aussi une conséquence du modèle économique (accès immédiat aux produits et services qui implique des centres commerciaux, des

entrepôts, des moyens de transport rapides...) et du mode de vie (la civilisation de l'automobile, le rêve de la maison en propriété avec jardin...).

Selon le rapport sur l'étalement urbain, 689 800 ha ont été artificialisés entre 1992 et 2004, soit « une augmentation de 20 % quand la population ne croissait que d'environ 6 % et les ménages d'environ 15 % ». Selon Agreste Primeur de juillet 2010 (ministère de l'Agriculture), l'artificialisation atteignait en 2009, 9 % du territoire national. Les sols agricoles ont perdu 93 000 hectares par an de 2007 à 2009. Et ce sont les départements moyennement urbanisés qui s'artificialisent le plus alors que la tendance à l'artificialisation des grandes agglomérations et métropoles est à la baisse.

L'artificialisation ne signifie pas pour autant que la production vivrière soit absente des espaces artificiels. Dans la dernière période, les acteurs de l'agriculture urbaine (au sens employé dans les villes occidentales : acteurs des jardins partagés, des murs végétaux...) et certains chercheurs (travaux d'Agrocampus sur Rennes par exemple) se sont intéressés à la capacité productive nourricière des espaces verts publics, des toits, des pelouses et autres jardins privés.

Depuis le Grenelle, la question⁹ de l'étalement urbain n'est plus confinée au seul territoire périurbain, mais elle est devenue une politique spécifique qui intéresse l'ensemble du territoire national. En introduisant de nouvelles considérations sur l'énergie, l'empreinte carbone, la biodiversité, les travaux du Grenelle ont disqualifié l'étalement urbain et préparé la **généralisation des SCoT** (loi engagement national pour l'environnement de 2010).

Et, comme d'habitude, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 apporte sa contribution et... quelques garde-fous qui expriment la prudence des acteurs de l'agriculture et leur méfiance vis-à-vis de l'urbanisme territorial. La création de la **commission départementale de la consommation des espaces agricoles** (CDCEA), présidée par le préfet du département, cherche à mettre en place une régulation départementale sous la présidence de l'État que conforte l'élaboration, dans chaque région, d'un **plan**

régional d'agriculture durable (PRAD) sous la responsabilité du préfet de région : deux modes de régulation courants en matière de politique agricole.

Au final, l'objectif tel que mentionné dans l'exposé des motifs de la LMAP est de réduire le rythme de consommation d'espaces agricoles de 50 % durant la prochaine décennie.

La CDCEA peut être consultée sur **toute question relative à la régression des terres agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole.**

La consultation de la CDCEA n'est **obligatoire** que dans les cas définis par le Code de l'urbanisme :

- élaboration ou révision d'un Schéma de cohérence territoriale (SCoT) ayant pour conséquence une réduction des zones agricoles,
- élaboration ou révision d'un Plan local d'urbanisme (PLU) ayant pour conséquence une réduction des zones agricoles et à condition qu'il soit situé hors périmètre de SCoT approuvé,

9 Le projet de recherche NewRur, les travaux de l'agence environnementale européenne (« Urban sprawl, the ignored challenge ») et des chercheurs européens du projet Plurel augurent d'un parcours similaire à l'échelle européenne.



Construction périurbaine en vallée du Grésivaudan (38)

- élaboration d'une carte communale avec réduction des zones agricoles, que la commune soit ou non située dans un SCoT,
- consultation sur les autorisations d'urbanisme dans les communes non dotées de PLU ou de POS.

Le rôle et la composition de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles ont été précisés par le décret n° 2011-786 du 28 juin 2011 : « Placé auprès du ministre chargé de l'Agriculture, [il] élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles, homologue des indicateurs d'évolution et publie annuellement un rapport sur son activité. »

Dans le droit fil des comités opérationnels du Grenelle, il comprend un député et un sénateur, cinq représentants des associations de collectivité territoriale, trois représentants d'associations de protection de l'environnement, deux représentants de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, un représentant de chacune des organisations syndicales d'exploitants agricoles représentatives, un représentant de la propriété agricole nommé, cinq représentants de l'État. Il est en cours de création.

C'est donc dans cette dualité entre planification et agriculture, entre projet et protection, entre espace et développement économique, bref entre deux cultures assez différentes, que les acteurs devront chercher leur chemin pour bien prendre en compte l'agriculture dans le SCoT, un chemin qui tienne compte de la sensibilité des acteurs et de l'histoire des mentalités.

5. | Quelle nouvelle démarche adopter ?

La démarche préconisée, dite **AgriSCoT**, suppose d'afficher l'objectif poursuivi, de prendre une **posture** (l'inversion du regard) qui permette de construire par la planification, un **récit** (une trajectoire stratégique) définissant une figure territoriale à même d'intégrer l'agriculture dans le projet en s'appuyant sur **deux grandes valeurs** et **trois entrées** tout au long de **cinq étapes**.

5.1 Afficher l'objectif

L'objectif de la démarche est de faire des espaces et de l'activité agricole un bien commun, qui participe à une figure territoriale claire proposée par le SCoT. Selon Pierre Donadieu, la « *ville-campagne est une construction sociale et politique qui fait de l'espace agricole et des agriculteurs un bien commun¹⁰ partageable au nom du bien-être collectif, plutôt que de les laisser disparaître. La construction de ce bien commun agricole par les pouvoirs urbains suppose des acteurs sociaux et politiques qui reconnaissent dans les biens privés, les produits et les espaces agricoles de valeurs sociales, environnementales et économiques partageables* ».

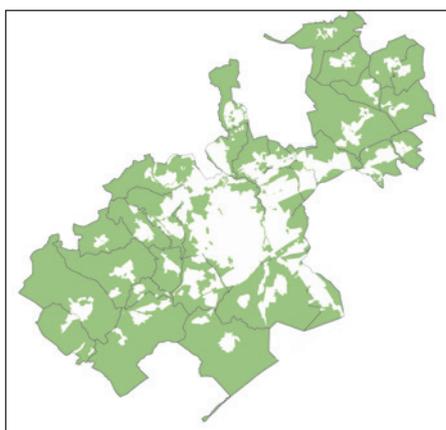
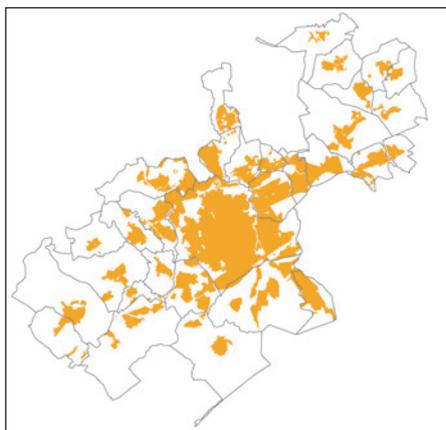
Autrement dit, l'agriculture et ses espaces ne sont plus l'affaire des seuls propriétaires et agriculteurs, mais un enjeu partagé par toute la communauté territoriale, renforçant ainsi ce que dit **l'article L110** du Code de l'urbanisme :

« *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences.* »

5.2 Adopter une posture, un récit, une figure territoriale

L'élaboration ou la révision du projet de territoire décliné par le SCoT nécessite d'adopter une **posture** favorable à la coconstruction d'un **récit** pour le territoire qui sera traduit par une **figure territoriale** claire et partagée.

En **inversant le regard**, le SCoT de Montpellier a réhabilité les espaces non bâtis pour en faire la matrice du projet. Cette formule qui a connu un grand succès rejette la construction hors sol de la ville pour inscrire le développement urbain et la pratique de l'urbanisme dans un écosystème territorial spécifique dont fait partie l'espace agricole et forestier.



L'inversion du regard

D'après J. Salanié et P. Le Goffe que cite Pierre Donadieu, « au sens de l'économie publique, le bien commun est plus partageable que le bien privé exclusif, mais aussi plus susceptible de rivalités que le bien collectif. Il n'est pas l'objet d'exclusivité, mais il peut être concerné par la rivalité ou la soustractivité ».

« Un schéma de cohérence territoriale n'est-il pas l'occasion de dépasser la traditionnelle opposition entre la ville qui s'étend inexorablement et l'agriculture qui, officiellement protégée et intangible, ne cesse de reculer ?

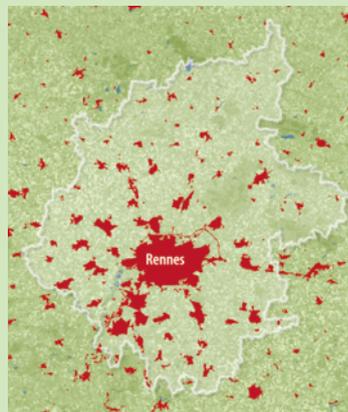
Ne peut-on imaginer, puis identifier et concevoir, les composantes de ce qui serait une nouvelle agriculture périurbaine où les valeurs économiques, paysagères et d'aménités (contribution aux activités récréatives) seraient autant de contributions à la constitution d'un nouveau cadre de vie à l'échelle de l'agglomération ? Dans cet esprit, ne s'agit-il pas d'identifier de nouvelles valeurs de localisation où espace bâti et espace agricole se valoriseraient mutuellement ? » (Rapport de présentation du SCoT de l'agglomération de Montpellier).

En adoptant cette posture, les acteurs du SCoT se donnent les moyens de coconstruire une histoire et une vision stratégique respectueuses du site, bref un **récit** selon les mots de l'urbanisme contemporain. Ce récit dessine une trajectoire, fixe des objectifs stratégiques que le SCoT traduira dans une **figure territoriale** claire et pédagogique qui structurera le PADD et les prescriptions du DOO. À cet égard, la ville archipel du SCoT du pays de Rennes ou la ville intense du SCoT de l'agglomération de Lille en sont de bonnes illustrations.

A contrario, un SCoT qui n'arrive pas à synthétiser son projet sera le signe d'une difficulté à penser et à structurer la complexité territoriale, le signe d'une indécision politique et d'un consensus minimal peu pertinent.

La ville archipel du SCoT du pays de Rennes

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



La ville archipel est définie par le paysagiste Bertrand Folléa comme des « îles bâties bien denses, d'habitat et d'activités, reliées entre elles par un réseau d'espaces agricoles et de nature bien préservé, assurant les fonctions économiques agricoles, hydrauliques, écologiques, sociales et paysagères indispensables à la constitution d'un cadre de vie agréable et durable. La ville archipel [...] (prône) une claire organisation entre densité bâtie et densité de nature, à l'échelle de la perception sensible ». Pour les Rennais, la ville des proximités est le corollaire de la ville archipel.

Les conditions sont alors remplies pour parler d'agriculture et l'intégrer dans le projet global. En effet, la reconnaissance de l'agriculture et la protection des espaces agricoles tiennent d'abord aux choix stratégiques (type de ville, densification...) et ne sauraient se résumer aux seules orientations agricoles du PADD et du DOG.

www.paysderennes.fr

5.3 Reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture et comprendre l'armature verte

Bien prendre en compte l'agriculture dans la planification oblige à percevoir la complexité des relations entre agriculture, nature, territoire et ville. C'est pourquoi la démarche AgriSCoT s'appuie sur deux grandes valeurs liées au développement durable : la **multifonctionnalité agricole** et l'**armature verte**.

Né dans les années quatre-vingt-dix pour mieux soutenir l'agriculture, alors qu'à l'époque sa fonction de production perdait de l'importance, le concept de **multifonctionnalité** redéfinit « la complexité et la richesse des "missions" de l'agriculture (Hervieu, 2002). Il correspond à la "capacité des systèmes agricoles à contribuer simultanément à la production agricole et à la création de valeur ajoutée, mais aussi à la protection et à la gestion des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique, ainsi qu'à l'équilibre des territoires et à l'emploi". Le terme multifonctionnalité est en fait un néologisme sous lequel sont regroupées les trois fonctions de l'agriculture : économique, environnementale et sociale ». Site multifonctionnalité de l'agriculture Inra-Cemagref-Cirad

Dans le contexte actuel de revalorisation de la fonction nourricière de l'agriculture et de recherche de la ville durable, la multifonctionnalité n'a rien perdu de sa pertinence : elle est particulièrement adaptée pour penser et organiser le lien entre agriculture et territoire, agriculture et alimentation, agriculture et urbanisation.

Le concept d'**armature verte**, c'est-à-dire l'ensemble des espaces non bâtis, autrement appelé système vert, infrastructure verte ou matrice verte, permet quant à lui de penser le fonctionnement global de la biodiversité sur un territoire et de bien considérer ses différentes dimensions d'évolution : surface, aire et temps. Ce concept systémique dépasse l'approche linéaire et par zonage de la trame verte et bleue qui propose « une vision plus réduite et considère seulement des nœuds et des

filis ». Actes de l'atelier AgriSCoT consacré à l'articulation entre armature verte et trame verte du 15 décembre 2009.

La reconnaissance de l'armature verte conduit à mettre en parallèle « le fonctionnement des activités agricoles et forestières. Ainsi, on évite d'avoir un regard statique et cela autorise à définir un schéma de fonctionnement des espaces. » (Actes de l'atelier AgriSCoT).

En remplaçant la trame verte (la norme politique) dans le système vert territorial, la démarche AgriSCoT favorisera un meilleur dialogue avec les acteurs agricoles et forestiers.

5.4 Privilégier trois entrées agricoles

Une fois précisées posture et valeurs, il reste à affiner les angles d'approche de la question agricole par la planification. L'analyse initiale de huit SCoT approuvés¹¹, l'étude réalisée depuis de leur mise en œuvre, les apports de la démarche SCoT Grenelle et le questionnement des acteurs agricoles des SCoT des autres agglomérations du réseau Terres en Villes confirment la pertinence d'une approche selon trois entrées complémentaires et articulées : l'entrée par les espaces agricoles, l'entrée par l'activité agricole et l'entrée par le type d'agriculture.

La première entrée, la plus traditionnelle de l'urbanisme, est l'entrée spatiale. La prise en compte concrète et 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. Mais elle ne doit pas rester la seule entrée du SCoT, car elle méconnaît le fonctionnement des systèmes d'exploitation agricole qui met en relation la terre, le capital technique et humain, le cheptel et/ou le végétal.

La prise en compte des **activités agricoles** est en progression ces dernières années dans la planification : elle traite des contraintes concrètes des exploitations et du métier d'agriculteur. Lorsque le

¹¹ SCoT de la région Flandre-Dunkerque, SCoT du pays de Lorient, SCoT de l'agglomération de Montpellier, SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire, SCoT de la Narbonnaise, SCoT du pays de Rennes, SCoT du pays de Thelle et SCoT de Métropole Savoie.

¹² S'il n'existe pas, le milieu agricole fera valoir que le SCoT n'a pas à évoquer les pratiques agricoles...

SCoT cherche à solutionner les questions de déplacement agricole, de protection des sièges d'exploitation, de logement de fonction ou d'emprises foncières, il est manifeste qu'un bon dialogue a été noué avec la profession agricole lors de son élaboration.

Plus prospectives et plus difficiles à construire, mais porteuses d'avenir, sont les préconisations du PADD et du DOO en matière de **type d'agriculture**. Ce sont elles qui donnent tout son sens à l'intégration de l'agriculture dans le projet et qui territorialisent en partie la politique agricole. L'analyse révèle que le SCoT définit un projet agricole partagé, uniquement lorsque le consensus local entre élus, agriculteurs et autres acteurs est suffisamment fort. C'est lors de l'élaboration du SCoT que s'affine le niveau de consensus¹². On veillera scrupuleusement à objectiver la démarche : il s'agit d'abord de partir de l'agriculture réelle du territoire et non

d'une agriculture fantasmée. Il s'agit ensuite de discerner et d'interroger les différentes représentations portées par les différentes catégories d'acteur en la matière, et de réfléchir à leurs articulations possibles ou non. Il s'agira enfin de coconstruire les objectifs partagés en donnant une place forte au monde agricole, en assurant une marge de manœuvre suffisante aux entreprises privées, et en qualifiant l'agriculture souhaitée. On valorisera ainsi les qualités de l'outil SCoT qui, outre ses aptitudes à bien aborder la gestion de l'espace, est un processus à même de faire émerger et d'ancrer des visions communes du développement agricole. En tout état de cause, il faudra impérativement prendre la mesure des **limites de l'exercice local** au regard des grands déterminants nationaux, européens et mondiaux de l'agriculture ainsi que des difficultés de toute prévision à notre époque de volatilité des prix mondiaux et d'aléas climatiques.



Vers Seyssel (01)



Point de vigilance

Le piège classique à éviter est de déréaliser l'agriculture locale tout en projetant une agriculture rêvée, en fait un « modèle d'agriculture périurbaine idéale virtuelle » sans

rapport avec l'existant et sans prévoir les moyens d'atteindre cet idéal.

Une telle approche décrédibilisera le projet local et la planification aux yeux des agriculteurs du territoire.

D E U X I È M E P A R T I E

les cinq étapes de la démarche AgriSCoT

Si une bonne prise en compte de l'agriculture dans les SCoT conduit à prendre une posture (inversion du regard) qui permette de construire par la planification, un récit (une trajectoire stratégique) définissant une figure territoriale à même d'intégrer l'agriculture dans le projet en s'appuyant sur deux grandes valeurs et trois entrées, elle est aussi affaire de négociation, de détermination et de persévérance.

On appliquera cette démarche tout au long de la procédure, en cinq grandes étapes :

1. Sensibiliser et mobiliser les acteurs politiques, professionnels et associatifs
2. Organiser la concertation et coconstruire la gouvernance
3. Réaliser un diagnostic agricole et identifier les enjeux majeurs
4. Élaborer un projet politique intégrant l'agriculture et le traduire dans le document d'orientations et d'objectifs
5. Mettre en œuvre, suivre et évaluer le SCoT

1. Première étape

Sensibiliser et mobiliser les acteurs politiques, professionnels et associatifs

Paradoxalement, l'argumentaire en faveur d'une prise en compte de l'agriculture dans le SCoT est plus aisé à développer auprès des acteurs des agglomérations que des acteurs des secteurs plus ruraux en recherche d'une modernité qui exclut souvent l'agriculture. Il est révélateur que ce soient les intercommunalités centre¹³ dotées d'une politique agricole consolidée qui portent le message agricole dans le syndicat mixte (cf. Lille, Lyon, Nantes ou encore Rennes), alors que les communautés de la couronne rurale périurbaine évoquent principalement le développement économique, les services à la population et le respect de la compétence communale en matière d'urbanisme. Une forte tradition planificatrice locale aide à dépasser une vision partielle de l'aménagement du territoire et la nostalgie du « grand » pouvoir communal.

De nombreux acteurs urbains de la société civile ont participé à faire de l'agriculture un enjeu sociétal reconnu plus largement. L'agriculture de proximité est de plus en plus perçue comme une des conditions d'une réappropriation par les urbains de leur alimentation et d'une lutte efficace contre l'étalement urbain et ses effets néfastes sur la qualité de l'air et le changement climatique. Même si cela ne va pas sans polémique, fantasme ou décalage avec l'agriculture réelle, ce mouvement social a fait évoluer l'image de l'agriculture. Elle apparaît désormais comme un élément incontournable d'un certain équilibre stratégique pour la santé publique, ainsi que de la qualité et de l'attractivité du territoire. À ce titre, elle se doit d'être protégée, comme l'environnement ou la forêt. Si l'on ajoute à cela sa qualité d'économie présente, non délocalisable, l'agriculture s'affirme comme un réel partenaire de l'aménagement du territoire et de son économie.

La protection des espaces agricoles devient donc « d'intérêt collectif ». Ceci justifie, au moins en partie, que les territoires se dotent d'un outil de planification tel que le SCoT qui est un outil dans lequel il est utile d'investir du temps et des moyens : aussi les responsables professionnels et partenaires de l'agriculture ne doivent-ils pas hésiter à le réclamer.



Argumentation à Saint-Chamond (42)

1.1 Inscrire la question agricole le plus en amont possible, dès les prémices du SCoT

C'est d'abord **en amont de la décision de lancer la procédure** qu'il est essentiel de **convaincre** les décideurs d'engager une telle procédure et de faire de l'agriculture un des thèmes stratégiques.

Plusieurs initiatives de l'État, des régions et départements contribuent à cette double sensibilisation. La planification de l'espace rural est une des priorités du réseau rural national et de beaucoup des 26 réseaux¹⁴ ruraux régionaux mis en place par

13 Les parcs naturels régionaux jouent sans doute un rôle comparable.

14 Ces réseaux favorisent les échanges entre les acteurs des différents territoires ruraux y compris périurbains.

l'État français à la demande de l'Union européenne. Dans la même veine, État et région ont mis en place en Midi-Pyrénées un appel à projet destiné à favoriser la réflexion des acteurs locaux sur l'intérêt qu'ils auraient de s'engager dans un SCoT.

Autre coup de pouce indirect au SCoT, la région Rhône-Alpes conditionne les aides de ces Projets stratégiques en faveur de l'agriculture et du développement rural (PSADER) à la protection des espaces agricoles par les collectivités.

Les nombreuses **chartes départementales foncières** ont elles aussi préparé le terrain à cette sensibilisation que facilite parfois également la prise de compétence PAEN par le département. La création des pôles métropolitains devrait aussi accélérer le développement de la planification et la reconnaissance de la question agricole. L'intérêt porté à l'agriculture aujourd'hui par un nombre grandissant d'agences d'urbanisme et par la Fédération nationale des SCoT en est un autre signe.

L'investissement du monde agricole dans la réflexion en amont (par exemple, sur les périmètres pertinents de SCoT, sur l'étalement urbain, sur la gouvernance...) et dans la formation de ses représentants et techniciens facilitera la prise de décision en faveur d'un SCoT et son suivi par la profession.

Divers **outils de sensibilisation** à la prise en compte de l'agriculture dans les territoires ont été produits ces dernières années qui pourront être utilement mobilisés : les livrables des projets Dialog ou Paldu financés par le ministère de l'Agriculture et le quatre pages de Terres en Villes réalisé en collaboration avec la région Nord-Pas-de-Calais sont bien adaptés¹⁵.



Point de vigilance

Le poids de l'histoire aidant, les acteurs confondent trop souvent ruralité et agriculture. Il est important de vérifier que l'on a bien différencié l'une et l'autre question. Donner sa place à la ruralité y compris périurbaine dans un SCoT ne préjuge pas de la manière dont sera prise en compte l'agriculture.

En effet, la ruralité n'est plus majoritairement agricole, alors que l'agriculture n'est plus seulement rurale, mais de plus en plus urbaine et périurbaine.

C'est ensuite au moment de l'élaboration du périmètre du SCoT que l'implication des acteurs de l'agriculture est nécessaire. La consultation informelle sur le périmètre est suffisamment ouverte pour faire valoir les enjeux territoriaux et agricoles : les élus des chambres d'agriculture ont l'occasion de s'y exprimer.

L'incidence du type de périmètre retenu est forte en matière agricole. Ainsi, le périmètre d'un quart des SCoT est-il celui d'une intercommunalité. Ces SCoT ont une grande cohérence et leur mise en œuvre est plus aisée. Par contre, leur périmètre est trop étroit pour traiter des rapports ville/campagne, prendre en compte l'inter-territorialité et les terroirs agricoles. On s'intéressera dans ces SCoT à l'aménagement de l'interface entre la zone bâtie et la zone agricole, mais on ignorera ce qui se passe dans la profondeur de cette zone agricole située hors du périmètre du SCoT.

Le monde agricole aura donc tout intérêt à mettre en évidence les logiques agricoles existant au-delà des limites politiques ou administratives. Cela amènera le plus souvent à proposer d'intégrer les « marges » du territoire dans la réflexion globale et donc à associer étroitement les territoires voisins aux travaux engagés. De cette manière, on n'isolera pas les espaces agricoles des agglomérations émettrices des pressions périurbaines et on évitera aussi le danger de SCoT dits ruraux de protection contre l'avancée des agglomérations qui rejettent le dialogue ville/campagne.

La question agricole est aussi un élément transversal, trait d'union entre les territoires.

Le choix de « grands » SCoT ou d'interSCoT a également une incidence importante puisqu'il faudra prendre en compte une grande diversité de systèmes agricoles. Il faudra tenir compte de l'existence de bassins de production spécialisés d'une part et du gradient de pression urbaine qui s'exerce sur l'activité agricole en fonction de la distance aux centres urbains d'autre part. Cette diversité des agricultures suppose l'association d'une diversité d'acteurs à la démarche. Mais, comme déjà évoqué, elle pourra aussi conduire à lisser les différences pour retenir les plus petits communs dénominateurs.

C'est un risque des très grands SCoT que l'on cherche à circonscrire par l'élaboration de schémas de secteur.

¹⁵ Ces documents sont téléchargeables sur le site de Terres en Villes : www.terresenvilles.org



Point de vigilance grand SCoT

La possibilité de compléter le travail du SCoT par des Schémas de secteurs permet de définir plus précisément les modalités de protection et de valorisation des espaces agricoles et d'anticiper ainsi leur traduction dans les documents de planification communaux.

Mais deux écueils sont à éviter :

- renvoyer aux schémas de secteur la tâche de préciser des dispositions importantes sans s'assurer que tous les territoires du SCoT se soumettront à l'obligation d'en réaliser un ;
- définir un SCoT très détaillé et prescriptif et n'avoir plus grand-chose à mettre dans le schéma de secteur. Si le principe en est accepté, le PLU intercommunal remplacera alors avantageusement le schéma de secteur.

Une fois le périmètre arrêté, il sera temps de construire l'arène agricole du SCoT. Toutefois, pour que les acteurs socioprofessionnels, politiques et associatifs s'impliquent efficacement dans l'ensemble du processus du SCoT, il faudra successivement :

- identifier les acteurs prioritaires ;
- sensibiliser les acteurs ;
- construire un climat de confiance pour mobiliser et impliquer les acteurs ;
- s'organiser pour produire afin de contribuer à l'élaboration du SCoT.

1.2 Identifier les acteurs prioritaires

Pour assurer une coconstruction du projet de territoire et du document de planification qu'est un SCoT, il est certes nécessaire d'associer les acteurs agricoles... mais pas seulement. Les visions et attentes sociétales portées par les élus et acteurs associatifs sont évidemment à croiser avec celles du monde agricole.

Aussi peut-on considérer qu'il existe quatre catégories d'acteurs à associer à la démarche :

■ Monde professionnel agricole

- Chambre d'agriculture
- Syndicalisme représentatif (Confédération paysanne, Coordination rurale, FDSEA, Jeunes agriculteurs, MODEF).

- Safer
- Associations de développement agricole et/ou groupes d'acteurs locaux
- ...

■ Monde associatif

- Association ou fédération environmentaliste
- Association ou fédération de consommateurs
- Association ou fédération de chasseurs
- Association ou fédération de pêcheurs
- Association ou fédération de randonnée
- Conseils de développement
- ...

■ Élus

- Élus des EPCI en charge de l'Agriculture
- Élus des EPCI en charge de l'Environnement
- Élus des EPCI en charge de l'Économie
- Élus des EPCI en charge de l'Aménagement
- Élus membres de l'Établissement public maître d'ouvrage du SCoT
- ...

■ Administration et institutions partenaires

- Direction départementale des territoires et de la mer
- Agence de l'eau
- ...

1.3 Sensibiliser les acteurs

Le SCoT est un processus complexe, difficilement appropriable par les acteurs, notamment agricoles. Leur sensibilisation est donc une étape primordiale pour la pluralité et la validité des débats. En cela, la chambre d'agriculture a un rôle prépondérant à tenir en partenariat avec l'Établissement public maître d'ouvrage du SCoT. Il s'agit en effet de convaincre les acteurs de leur intérêt individuel et collectif à s'engager dans une démarche de ce type.

Pour ce faire il faudra **faire œuvre de pédagogie**. Il sera avant tout nécessaire d'expliquer ce qu'est un SCoT, quelle est sa fonction, son utilité, et de préciser les implications du niveau global à local de ce document, mais également de faire-valoir la place de la question agricole dans la planification. Les acteurs privés étant peu familiarisés avec les procédures publiques et leur temporalité, il sera

important de les prévenir qu'ils entrent dans une démarche de longue haleine et que deux à trois ans sont un minimum pour l'aboutissement d'un projet concerté de cette ampleur.

1.4 Construire un climat de confiance pour mobiliser et impliquer les acteurs

La mobilisation et l'implication des acteurs associatifs et socioprofessionnels ne seront possibles que s'ils trouvent leur place et une valeur ajoutée dans le processus de réflexion et d'élaboration du SCoT. Le SCoT doit être un lieu de débat à même d'aboutir à un projet d'aménagement accepté, sinon comme un consensus, au moins comme un bon compromis par les différents acteurs du territoire.

Or, la concertation ne se décrète pas, elle se construit sur un **rapport de confiance**, en prenant certaines précautions comme la mise en place d'une animation professionnelle, la définition de modalités communes de fonctionnement, l'écoute et le respect mutuel.

Cette concertation implique de la part des élus une certaine remise en cause des systèmes traditionnels de décision et de pouvoir au profit d'une ouverture vers une approche plus partagée de l'aménagement du territoire. Quelques SCoT sont encore malheureusement écrits dans le bureau du président ou par un trop petit nombre d'élus ou de techniciens d'ailleurs. Ce n'est sans doute pas un hasard si ces SCoT créent des tensions avec le milieu agricole.

De la part des acteurs, cette approche implique qu'ils ne privilégient pas exclusivement leurs intérêts privés, mais qu'ils soient disposés à prendre en compte des points de vue différents des leurs. Ces concessions, acceptées de part et d'autre, relèvent d'une posture nécessaire à adopter pour pouvoir co-construire le projet et sereinement envisager sa gouvernance

Il faudra **tenir compte du passé** pour clore certains conflits et en prévenir d'autres ou, mieux encore, pour valoriser les démarches « initiatrices » partenariales déjà existantes (démarche économique, foncière...) à même d'enrichir le partenariat et le projet de territoire.

Dans le cas d'une démarche de SCoT engagée pour remplacer ou réviser un document de planification existant, **l'évaluation du document précédent** est indispensable : la question des espaces et de l'activité agricole devra être examinée conjointement entre les acteurs du monde agricole, les acteurs associatifs de l'environnement et des espaces naturels et les élus pour établir cette confiance. Cet apprentissage du travail collectif est primordial pour le bon déroulement de l'ensemble du processus. L'implication d'acteurs d'origines et de sensibilités différentes tout au long de sa durée en est un autre gage.

Pour que l'agriculture tienne toute sa place dans le débat du SCoT, un temps d'**interconnaissance** entre partenaires est donc nécessaire. Il est encore plus nécessaire lorsqu'il n'y a pas de document de planification préexistant à évaluer : on cherchera alors à faire exister la question agricole, à expliquer ses enjeux, à expliciter les différentes attentes des acteurs et usagers, à faire comprendre ses contraintes auprès d'élus et de techniciens parfois très éloignés des problématiques agricoles. Outre l'utilisation de plaquettes, la tenue de forums et autres réunions publiques, la réalisation d'expositions, l'organisation de RandoSCoT privilégiant le terrain sont des vecteurs d'échanges efficaces qui pourront se renouveler aux moments clés de l'élaboration du SCoT.



Échanges entre agriculteurs et élus en région grenobloise

Les « RandoSCoT » du pays de Lorient

Pour impliquer les habitants et les sensibiliser à l'élaboration du SCoT, l'agence d'urbanisme et le syndicat mixte pour le SCoT du pays de Lorient ont eu recours à une forme originale d'animation : les RandoSCoT.

Avec un itinéraire, des lieux remarquables à découvrir, il s'agissait de véritables randonnées, mais qui étaient aussi l'occasion de tenir des ateliers itinérants permettant, dans un premier temps, d'enrichir le diagnostic, puis d'échanger sur l'évolution du territoire et son cadre de vie à partir d'exemples concrets sur le terrain. Le SCoT est un document très technique, souvent assez austère, très difficile à appréhender pour toute personne non initiée. Aussi, l'objectif était d'aborder de manière pratique, illustrée par un cas concret local, les problématiques complexes et transversales d'aménagement du territoire.

Cette démarche a bien fonctionné, à tel point que d'autres territoires, comme La Rochelle, ont repris et adapté le concept. À Lorient, trois éditions ont eu lieu et ont réuni chacune plus de 100 participants (élus, techniciens, habitants et professionnels). Elles ont permis d'aborder les thèmes suivants :

- « **Regards sur la rade** »

De Lorient à Port-Louis, la première RandoSCoT a permis aux participants de longer la bordure côtière en faisant halte sur des espaces remarquables et en empruntant les transports collectifs de la rade.

- « **Échappées vers la ria** »

La seconde RandoSCoT a permis d'appréhender à bicyclette les espaces non bâtis et les activités professionnelles liées aux richesses des espaces naturels et agricoles de la ria.

- « **Traversée express** », en bateau, train, bus et vélo

Avec la troisième RandoSCoT, les participants ont été sensibilisés aux thèmes de l'étalement urbain et la périurbanisation, la multimodalité et les déplacements dans l'agglomération et la desserte en transports collectifs dans les quartiers pavillonnaires et les sites d'activités.

www.scot-lorient.fr

C'est une des missions des acteurs socioprofessionnels et associatifs que de faciliter l'évolution de la posture des acteurs de l'agriculture, y compris du syndicalisme agricole vers une implication forte dans la planification. La chambre d'agriculture de Loire-Atlantique avait ainsi déjà formé en 2011 plus de 300 personnes à la planification.

Leur **donner la capacité de remplir cette mission** est la meilleure façon de les impliquer dans le processus du SCoT. Ici, le positionnement des élus, le rôle de l'Établissement public maître d'ouvrage du SCoT et l'attitude de sa maîtrise d'œuvre seront déterminants.

1.5 S'organiser pour produire afin de contribuer à l'élaboration du SCoT

Pour donner toute sa mesure, cette phase doit se conclure par l'organisation des arènes agricoles du SCoT (étape suivante) et d'une règle du jeu claire en matière de prise en compte de l'agriculture dans les travaux d'élaboration du SCoT.

Pour en arriver là, il est souhaitable que les principaux acteurs du monde agricole, se dotent d'un **groupe « ressources »**, spécifiquement dédié au SCoT, qui aura pour rôle de construire des propositions afin d'alimenter le processus d'élaboration assez long et complexe. En effet le vieil adage « les paroles s'envolent, les écrits restent » est largement applicable au processus de SCoT. Aussi, **une production régulière de « contributions »** relatives à la prise en compte de l'agriculture sera nécessaire à chaque grande étape du SCoT (diagnostic, PADD, DOO, suivi...). Cela pourra être la mission du groupe « ressources » constitué pour le SCoT.

Ces propositions auront évidemment plus de force si elles sont l'émanation d'un groupe multiacteur et si elles font appel aux expertises des agriculteurs et acteurs associatifs locaux.

Il est donc pertinent **d'ouvrir ce groupe ressources** aux principaux partenaires. Cela préfigurera la gouvernance agricole du SCoT, c'est-à-dire la mise en place d'une commission dédiée.

Lorsque les tensions passées ou les oppositions locales ne favorisent pas cette ouverture, le recours

aux **conseils de développement** est encore plus recommandé. Il sera le gage d'un débat plus ouvert. Les travaux communs des quatre conseils de développement du périmètre du SCoT de la région grenobloise ont été un apport certain.

Lorsque le territoire est déjà acquis à la prise en compte de l'agriculture, le risque est autre : soit conduire la réflexion agricole de son côté sans prendre en compte les travaux du SCoT et son calendrier, soit mener deux réflexions en parallèle. Aubagne a su gérer cette complexité.



Point de vigilance

Ces différents acteurs pourront tous être mobilisés au cours des différents temps de réflexion et de travail du SCoT. Toutefois, il est souvent utile de veiller à la constitution d'un « **noyau dur** » composé de membres de la chambre d'agriculture, de membres du Conseil de développement, d'élus des EPCI siégeant au conseil de l'Établissement public maître d'ouvrage du SCoT, pour assurer une permanence et un relais de la question agricole dans l'ensemble des lieux de réflexion et de décision du SCoT.

Aubagne : organiser la complémentarité des démarches SCoT, charte agricole et Agenda 21 dans la mobilisation et la concertation



PAYS D'AUBAGNE ET DE L'ETOILE

Charte pour une agriculture durable

Le SCoT d'Aubagne a débuté peu après le lancement de la révision de la charte agricole (bilan fait avant). Dès le début, il a été prévu de mettre en interaction trois démarches : la charte, le SCoT et un Agenda 21 Territorial. Un diagnostic agricole technique et une étude sur la vulnérabilité au changement climatique ont été réalisés dans le cadre du SCoT. Par ailleurs, une très large

concertation a été menée pour alimenter les réflexions des trois démarches, malgré les périmètres différents. Elle s'est faite par des rencontres formelles avec le grand public, les élus et l'ensemble des acteurs agricoles, et des rencontres informelles notamment avec les agriculteurs. Un comité de gestion (instance politique de gouvernance – comprenant entre autres des élus de l'agglomération en charge du SCoT) et un comité technique (présence de techniciens des services urbanisme et développement durable) ont été mis en place pour la charte agricole et le volet agricole du SCoT. Par le biais de ces instances confondues pour les deux documents, les acteurs se sont mis d'accord sur la définition des enjeux de l'agriculture dans la charte. Puis le service urbanisme et aménagement la traduit en objectifs et orientations du SCoT.

La charte est un engagement politique, alors que le SCoT est le document prescriptif qui permet de faire appliquer les décisions. Ainsi, le premier défi de la charte, « sanctuariser et valoriser les terres fertiles et nourricières », ne sera efficace que s'il est mis en place dans le SCoT, tel qu'actuellement prévu en délimitant des « espaces agricoles sanctuarisés pour le développement d'une agriculture périurbaine soutenable ».

<http://www.agglo-paysdaubagne.com/nos-politiques-publiques/lagriculture-periurbaine/la-charte-agricole-0072>

2. Deuxième étape

Organiser la concertation et coconstruire la gouvernance

Le croisement de la dimension thématique avec une dimension territoriale fine dans un aller-retour régulier est nécessaire pour une bonne prise en compte de l'agriculture : celle-ci est très rarement homogène sur un territoire de SCoT et les spécificités locales marquent très largement la stratégie de développement agricole et urbain. Cela n'empêche pas les échanges, qui, pour être efficaces, devront être structurés et organisés à travers divers lieux de débat.

2.1 Créer et investir des lieux de débat multiacteurs

Quel que soit le lieu de concertation, ses règles du jeu doivent être transparentes, connues et acceptées par tous. En effet, tout n'est pas forcément « négociable », le cadre et les principes généraux de développement du territoire peuvent être fixés en amont par les élus qui conservent la responsabilité de la décision finale. Mais, encore une fois, l'agriculture doit être clairement affichée et traitée par une arène du SCoT.

Les espaces de rencontre et de débat les plus couramment mobilisés (selon l'enquête faite auprès des agglomérations membres de Terres en Villes en 2012, soit 14 réponses exploitables sur ce sujet) pour conduire ces échanges sont :

- **Les commissions « Agriculture et, parfois, Ruralité, Périurbain »**

Privilegiées par environ un tiers des agglomérations et souvent plébiscitées par les acteurs agricoles qui y voient une reconnaissance de leur activité, elles permettent une bonne expression des problématiques de développement de l'agriculture. Mais le risque est de demeurer « entre soi » : les idées difficilement renouvelées peuvent

avoir du mal à porter auprès des autres acteurs du SCoT.

- **Les commissions « Environnement et, parfois, Paysage, Espaces naturels »**

Environ un tiers également des agglomérations ont retenu cette solution. Dans ces commissions Environnement, ce sont les fonctions environnementales ou sociales (espaces de loisirs et d'équilibre territorial...) des espaces agricoles qui sont mis en avant, alors que l'activité productive agricole passe au second plan.

- **Les autres commissions**

Plus rare, (une agglomération de l'échantillon) l'agriculture est rattachée à une autre commission, la Commission Urbanisme et aménagement durable. Dans d'autres SCoT plus ruraux, l'agriculture sera parfois rattachée à une commission générale dédiée à l'économie : le monde agricole s'investit d'ailleurs parfois dans ce type de commission même lorsque l'agriculture n'est pas prise en compte.

Dans les derniers cas de l'échantillon, aucune commission ne traitait de l'agriculture. Une agglomération a cependant mobilisé son conseil de développement sur le sujet.

À côté de ces commissions « politiques », sont souvent mis en place des **groupes « techniques »** parallèles, les seconds servant aussi à préparer les premières et acquérant de fait une importance non négligeable. Il est nécessaire que les techniciens des organismes agricoles ou les animateurs de territoires investissent ces lieux où l'on retrouve les techniciens d'Établissement public du SCoT, la maîtrise d'œuvre (Agence d'urbanisme ou bureau d'études), les techniciens des principaux EPCI, etc.

Il faut aussi être attentifs au fait que certaines maîtrises d'ouvrage de SCoT se contentent de créer un groupe technique agricole afin d'éviter la mise en place d'une arène politique de concertation.

L'agriculture sera correctement considérée lorsqu'elle ne demeurera pas isolée, et que ses différentes fonctions seront prises en compte de manière transversale, dans les divers lieux de discussion. Cela implique d'installer le sujet agricole dans tous lieux d'échange qui le concernent et donc de mobiliser suffisamment d'acteurs et d'élus pour se positionner aux différents niveaux.

Quant à la **dimension territoriale**, elle est à prendre en compte soigneusement. En effet, les territoires de SCoT sont souvent un assemblage de territoires géopolitiques plus restreints, et une approche par secteur géographique est largement nécessaire à la cohésion de l'ensemble. C'est souvent dans ces commissions que sont évoqués les orientations et conflits fonciers. Ici, le rôle des intercommunalités et de leurs EPCI peut être déterminant pour ouvrir ces commissions aux partenaires agricoles. En effet, si l'organisation de **commissions de secteurs** est courante, le fait d'y associer les acteurs socioprofessionnels l'est beaucoup moins.



Point de vigilance

Bien que le monde de l'agriculture mette souvent en exergue les emplois indirects liés à l'agriculture, les activités de l'agroalimentaire et la distribution de l'agro-fourniture et des productions agricoles ne sont presque jamais prises en compte dans les travaux des SCoT et les diagnostics agricoles. Veiller à une représentation de ce secteur professionnel dans les commissions améliorerait cette situation.

2.2 Le rôle particulier des chambres d'agriculture

La procédure officielle définit un cadre minimum de concertation, faisant des chambres d'agriculture des **Personnes publiques associées** (PPA) consultées lors des grandes phases de l'élaboration du document. In fine, le projet de SCoT arrêté est transmis aux chambres consulaires qui émettent un avis officiel qui sera joint au dossier d'enquête publique.

Toutefois, l'importance et la diversité des enjeux agricoles, forestiers et naturels dans un SCoT, les jeux d'acteurs souvent complexes en zone périurbaine, nécessitent d'aller au-delà de la procédure et d'impliquer les acteurs locaux dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du SCoT.

Dans ce contexte, la chambre d'agriculture peut cumuler trois rôles qui relèvent de postures différentes. Ces rôles ne s'opposent pas nécessairement et certaines chambres peuvent, en les associant après en avoir clarifié le champ et les règles, renforcer leur apport au SCoT.

■ un rôle consulaire, la posture institutionnelle incontournable

Représentante officielle de la profession sous toutes ses formes, la chambre d'agriculture est consultée en tant que représentant consulaire ; elle doit défendre les « intérêts collectifs de la profession » au cours de la démarche et donner à la fin un avis sur le SCoT arrêté. Pour ce faire, elle s'appuie le plus souvent sur un examen technique des dispositions du SCoT, discutées, le cas échéant, dans un groupe ad hoc ou par la commission aménagement de la chambre afin d'élaborer un avis validé par le bureau, puis porté politiquement auprès du maître d'ouvrage de SCoT. Ce rôle de base, très institutionnel, doit être bien distingué des missions d'animation ou d'expertise qui peuvent être menées parallèlement.

■ un rôle d'expert technique, la posture de prestataire

Les chambres d'agriculture sont de logiques fournisseurs de données de référence sur les secteurs agricoles et agroalimentaires. Elles vont souvent au-delà et deviennent des

prestataires d'études et d'analyses du SCoT (diagnostic, cartographie, préconisations), associées ou non aux équipes, agences d'urbanisme et bureaux d'études en charge de l'ingénierie du SCoT.

■ **un rôle d'animateur territorial, la posture de partenariat**

Plusieurs chambres d'agriculture ont mis en place – ou ont fortement contribué à faire émerger – des groupes locaux d'animation territoriale. Plus ou moins liés à la chambre d'agriculture selon les départements, ces groupes sont de bons relais d'animation locale et permettent l'implication des acteurs de terrain. Ils apportent notamment le matériau nécessaire à une implication pertinente de la profession agricole dans les commissions territorialisées.

La démarche de la chambre d'agriculture de Loire-Atlantique

Cette chambre a mis en place dans chaque commune du département un réseau d'agriculteurs-correspondants, formés spécialement aux rudiments de l'urbanisme, chargés de faire le lien entre la chambre, les agriculteurs du territoire et les élus locaux, appuyés par une équipe de techniciens. Cela permet d'abord de suivre les PLU communaux tout au long de leur élaboration, mais aussi de disposer d'un nombre important d'agriculteurs sensibilisés aux questions de l'aménagement pour alimenter les réflexions du SCoT. Leurs interventions le plus en amont possible permettent de mieux intégrer les problématiques agricoles.

2.3 Le rôle de l'État et des autres collectivités

Depuis l'évolution des services déconcentrés de l'État et le Grenelle, ces services jouent un rôle important en faveur de la lutte contre l'étalement urbain. La mise en place de la CDCEA légitime leur intervention et favorise leur écoute. L'État peut donc contribuer à favoriser la mise en place des conditions d'une bonne prise en compte de l'agriculture dès les prémices du SCoT. Son porté-à-connaissance, qui vise aussi le PRAD, est également un levier intéressant s'il arrive en temps voulu et s'il décline bien la thématique agricole et l'étalement urbain.

Comme déjà évoqués en première partie, les actions des réseaux ruraux régionaux, l'utilisation des crédits européens pour des opérations non directement liées à la procédure de planification ou encore les travaux de recherche sur le foncier des Programmes sur le développement régional (PSDR) sont aussi des contributions efficaces qui mériteraient d'ailleurs d'être plus popularisées. Les régions en financent une partie et, comme les départements, ont des moyens, notamment financiers, pour convaincre les acteurs des SCoT d'aborder la thématique agricole.

3. Troisième étape

Réaliser un diagnostic agricole et identifier les enjeux majeurs

Premier temps de discussion concrète autour du projet, la réalisation du diagnostic est une étape fondatrice pour construire la gouvernance. L'article L122-1 du Code de l'urbanisme énonce que :

« Les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. »

Le diagnostic ne se retrouve pas en tant que tel dans le document final mais se traduit dans le rapport de présentation, et parfois dans « l'état initial de l'environnement » ou « l'évaluation environnementale ». Ce diagnostic agricole doit réussir à faire émerger les enjeux qui seront traduits dans le PADD.

Les dispositions nouvelles, issues de la Loi ENE, renforcent les préconisations de diagnostic déjà inscrites dans la Loi SRU, notamment en y ajoutant l'obligation d'une « *analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles, et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma.* » Et la Loi oblige également le SCoT à justifier « *les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs* ». Elles n'en disent pas plus pour autant sur les moyens et les références à acquérir pour les mettre en œuvre.

Il est préférable de mener un diagnostic spécifique de l'agriculture sur le territoire du SCoT, car traiter les problématiques agricoles parmi d'autres diagnostics (économique, environnemental, paysager...) s'avère une approche réductrice dans

laquelle la profession agricole risque de ne pas se retrouver. Cela, même si en réalité, l'agriculture est correctement perçue lorsqu'elle ne demeure pas isolée, mais que ses différentes fonctions sont considérées de manière transversale.

Aussi, au regard des diagnostics existants, quatre temps sont à prendre en compte pour mettre en œuvre un diagnostic opérationnel :

- assurer un pilotage ouvert ;
- définir le cahier des charges ;
- privilégier une méthode ambitieuse ;
- croiser le diagnostic et le diffuser

3.1 Assurer un pilotage ouvert

Le diagnostic revêt un intérêt « participatif » qui permet d'associer et, mieux encore, d'impliquer les différents acteurs dans la démarche. En la matière, le diagnostic et son pilotage peuvent être fondateurs dans la composition du « **groupe ressources multiacteurs** », associant élu, acteurs et usagers des espaces agricoles, qui accompagnera la réalisation du SCoT tout au long de son processus. Ainsi, le Comité de pilotage mis en place pour le diagnostic pourra avantageusement être pérennisé durant les autres étapes d'élaboration du SCoT et même jusqu'à son suivi, sans quoi les acteurs impliqués pourraient se sentir « trahis ».

Lorsqu'il en existe un, le conseil de développement qui est un lieu rompu aux confrontations de milieux et de sensibilités, peut apporter une analyse de l'agriculture et de ses enjeux complémentaire à celle relevant du seul diagnostic.

3.2 Définir le cahier des charges

Ce « temps du diagnostic » vise bien souvent, surtout lorsque la structure qui porte le SCoT est nouvelle, à mettre à niveau les connaissances entre les collectivités membres.

Le cahier des charges devra donc exiger du futur maître d'œuvre :

- d'identifier et de faire partager les enjeux auxquels le territoire doit faire face ;
- de prendre en compte les défis chers aux agriculteurs et aux collectivités, mais aussi aux habitants et usagers des espaces agricoles, à travers une analyse fine des attentes et du « jeu » des acteurs et usagers concernés ;
- de mettre en lumière les réalités complexes de l'agriculture contemporaine : agronomie et lien au sol, contraintes saisonnières ou sanitaires, apport des politiques agricoles antérieures et présentes... ;
- d'être pédagogique et faire comprendre aux profanes les spécificités de l'agriculture du territoire.

Au final, le diagnostic doit traiter les trois angles sous lesquels l'agriculture est idéalement abordée dans les SCoT : **espaces agricoles/activités agricoles/types d'agriculture**.

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. Le diagnostic agricole devrait donc s'attacher à analyser l'évolution des **rapports entre le territoire et l'agriculture**. Bien plus qu'une photographie exacte, le diagnostic devra révéler toutes les facettes de l'agriculture (ou des agricultures) du territoire en relation avec la ville, faire ressortir les « réalités vécues » des agriculteurs (pression foncière, difficultés de déplacement...) ou les « ressentis » (hypersensibilité des voisins aux nuisances, « invasion » par les pratiquants de loisirs verts...).

Il est indispensable que les futurs maîtres d'œuvre mobilisent une démarche pluridisciplinaire qui rassemble des compétences en agronomie, socio-économie et géographie. Choisir des experts ayant

une bonne connaissance des problématiques locales (agriculture, gouvernance...) reconnus comme « légitimes » par les acteurs est évidemment préférable. Il est souhaitable que le diagnostic fasse l'objet d'une **réalisation multipartenariale**, car même si cela peut entraîner quelques surcoûts, c'est un investissement qui facilite fortement le partage de la gouvernance et est généralement payant sur le long terme.

Les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre de SCoT qui recherchent des experts légitimes pour définir les enjeux de l'agriculture et confient souvent la maîtrise d'œuvre de ce diagnostic à un organisme agricole ou lié à l'agriculture : chambre d'agriculture, INRA, associations territoriales...

Quand ce n'est pas le cas, c'est souvent le signe de tensions avec la profession agricole qui peuvent dégénérer en conflit lorsque le diagnostic est réalisé et que les enjeux qu'il identifie se trouvent vivement contestés par les professionnels. Ainsi, si le travail est, par exemple confié à un bureau d'études spécialisé ou plus encore au bureau d'études qui réalise le diagnostic global du SCoT, il est important d'y associer également les acteurs locaux.

Idéalement, le cahier des charges du diagnostic doit être **validé par le Comité de pilotage** qui le suivra. D'autre part, la durée de réalisation du diagnostic est importante car celui-ci participant autant de la procédure que du processus du SCoT, il doit s'inscrire dans le bon « timing » du SCoT pour livrer ses apports au bon moment. Ainsi, il faut prévoir une durée d'un an, voire un peu plus, pour conduire un diagnostic participatif.

À Lille, une vision commune et un climat de confiance : la démarche de connaissance partagée de l'espace rural et de l'économie agricole

La métropole lilloise est l'une des agglomérations les plus agricoles de France (50 % du territoire). Initiés depuis plusieurs années, et plus particulièrement depuis le séminaire sur l'agriculture périurbaine lilloise en 2002, les rapports de Lille Métropole avec le monde agricole ont longtemps fait l'objet de traitements thématiques. Une délibération d'octobre 2010 qui instaure un partenariat avec la chambre d'agriculture de région, assortie d'une nouvelle organisation politique et technique interne à Lille Métropole, permet désormais de répondre aux enjeux du mandat relatifs à « la valorisation des campagnes agricoles et des espaces verts » tels que définis dans le programme « Vivre ensemble notre Eurométropole ».

Dans son programme de mandat, Lille Métropole affirme une volonté forte de prise en compte de l'espace périurbain dans les politiques communautaires. Cette volonté s'est traduite par la nomination d'un vice-président délégué à l'espace rural et à l'économie agricole, cette délégation est rattachée à la commission Urbanisme-Aménagement-Ville renouvelée-Développement durable. Le vice président délégué à l'Espace rural et économie agricole travaille de manière étroite et trans-

versale avec l'ensemble des vice-présidents thématiques concernés par les questions agricoles : aménagement, économie, eau, espace naturel et foncier.

Cette organisation politique interne et le partenariat renforcé avec la chambre d'agriculture permettent de travailler sur quatre axes prioritaires que constituent la connaissance du monde agricole, le foncier, l'économie agricole et la préservation des ressources naturelles. Tout cela participe à créer les conditions d'un climat de confiance mutuelle avec la mise en place de moyens techniques et financiers spécifiques et dédiés aux objectifs de travail priorités par les deux partenaires.

La réalisation d'un diagnostic partagé à l'échelle de Lille Métropole est le moyen de disposer d'un état des lieux précis et exhaustif de l'espace agricole et de son économie afin de :

- alimenter les grands choix stratégiques à inscrire dans les futurs documents d'Urbanisme et de planification urbaine en cours d'élaboration (SCoT et PLU2) ;
- développer des analyses partagées permettant une meilleure mise en œuvre des actions respectives en lien avec l'activité agricole ;
- aider les décisions de mise en place d'actions partagées ;
- travailler à la mise en place d'un observatoire agricole partagé.

3.3 Privilégier une méthode ambitieuse



La fiche de synthèse AgriSCoT sur le diagnostic

L'analyse des diagnostics réalisés de SCoT¹⁶ approuvés a conduit à distinguer quatre grands types d'approches :

- **Le diagnostic technico-économique**

Cette première forme de diagnostic, la plus courante, est centrée sur l'activité des exploitations agricoles et leurs contraintes propres (organisation du parcellaire, déplacements agricoles...). Ce diagnostic réalise généralement un état des lieux par filière, en considérant bien l'amont et l'aval, les forces et faiblesses, les liens entre filières : productions végétales/alimentation animale ; déjections/épandage...

Cette approche permet de considérer l'économie agricole dans son ensemble, mais sa faiblesse réside dans l'absence d'une vision sociologique et territoriale qui ne permet pas de dégager les attentes des usagers ou même la diversité des acteurs de l'agriculture.

- **L'approche territoriale**

L'approche territoriale croise le regard agronomique sur les bassins de production, les terroirs (AOC...) et le regard géographique sur les systèmes d'exploitation (ex : lien entre la vallée, les coteaux et les alpages en agriculture de montagne). Ce type de diagnostic peut aller jusqu'à dégager des unités agro-paysagères (cf. SCoT de Montpellier agglomération) qu'il faut mettre en lien avec les autres usages de l'espace (loisirs, production d'eau potable, gestion des risques d'incendie, d'inondation...) et permet de spatialiser les enjeux. Toutefois, les éléments extérieurs au territoire, économiques, réglementaires... sont peu pris en compte, alors que leurs impacts peuvent être déterminants.

- **L'analyse fonctionnelle**

Développée par la DRIAAF Île-de-France et l'IAU, l'analyse fonctionnelle insère l'analyse agricole dans une réflexion globale sur les espaces ouverts et leur articulation avec les espaces urbanisés ; analyse de la fonctionnalité : espaces ; continuités et circulations, équipement, prise en compte des différentes fonctions : économiques, sociales, environnementales.

- **L'approche prospective**

Le diagnostic établit bien sûr un état des lieux de l'agriculture, mais il doit aussi comporter une approche prospective qui peut prendre diverses formes : scénarios, anticipation du devenir des exploitations, visions d'acteurs, tendances lourdes et germes de changement, leviers d'actions du SCoT... Cette forme de diagnostic est celle qui correspond le mieux à « l'esprit » d'un SCoT si elle tient compte des autres composantes.

On choisira donc un bureau d'études qui assure la meilleure articulation possible entre la méthode proposée et la sensibilité territoriale.

16 Pour plus d'informations, se reporter aux fiches AgriSCoT produites par Terres en Villes et ses partenaires disponibles sur www.terresenvilles.org ou sur le site du réseau rural français.



Point de vigilance

Le développement, ces dernières années, d'expériences innovantes habituellement classées dans les catégories de l'agriculture urbaine ou de l'agriculture sociale y compris thérapeutique mérite d'être mieux connu. Ces agricultures sont très souvent absentes des diagnostics qui se limitent à prendre en compte l'agriculture professionnelle et la double activité classique.

Pourtant, on constate sur le terrain des porosités entre ces types d'agriculture, source de savoir-faire originaux et d'implication citoyenne forte. Ces nouvelles formes témoignent aussi d'un certain retour du « vivant agricole » dans la ville.

3.4 Croiser le diagnostic et le diffuser

Une fois réalisé, le diagnostic agricole devra être impérativement **croisé avec les autres diagnostics du SCoT** : activités économiques, mobilité, formes d'habitat, système écologique, loisirs, paysages, commerce et nouvelles façons de consommer... Ainsi, le regard sur l'agriculture pourra influencer les conclusions d'autres diagnostics thématiques, interroger les grandes options d'organisation territoriale, participer au récit et au choix de la figure territoriale comme « la ville archipel ».

En croisant les regards, en visant le long terme, le SCoT interroge nécessairement la durabilité d'un modèle de ville basé sur la consommation irrémédiable d'espaces agricoles et questionne la viabilité de certains types d'agriculture dans le contexte périurbain.

Ces enjeux de développement durable qu'un diagnostic agricole se doit de mettre à jour conduisent logiquement à des orientations, à des choix politiques et stratégiques traduits dans le PADD et formalisés dans le DOO.

En la matière, la présentation des enjeux identifiés dans le diagnostic dans **un document de synthèse**, la construction d'un argumentaire et des orientations pour y répondre et leur diffusion la plus large possible, y compris auprès des habitants sont importantes. Mais il l'est plus encore de garder les acteurs mobilisés pour aller jusqu'à la proposition de préconisations adaptées et opérationnelles et de les porter collectivement, en étant vigilants et exigeants sur leur reprise dans le SCoT.

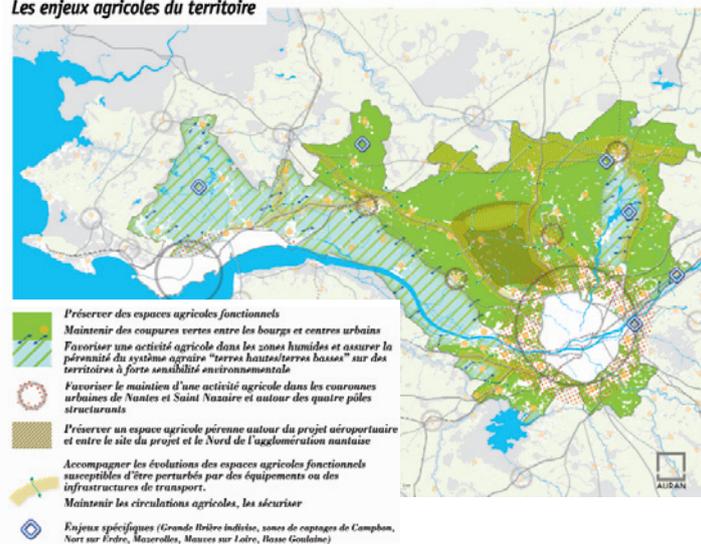


Point de vigilance

On veillera particulièrement à ce que :

- le diagnostic agricole prenne en compte les résultats de l'analyse de la consommation des espaces agricoles ;
- les résultats du diagnostic agricole soient intégrés dans l'approche globale ;
- ses grandes conclusions soient reprises dans le rapport de présentation ainsi que dans l'état initial de l'environnement.

Les enjeux agricoles du territoire



Cartographie des enjeux agricoles du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire

4. Quatrième étape

Élaborer un projet politique intégrant l'agriculture et le traduire dans le document d'orientations et d'objectifs

C'est dans la même étape que sont abordés le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le Document d'orientations et d'objectifs (DOO) du ScoT. Bien qu'il s'agisse de deux documents très distincts tant dans leur nature que dans leur écriture, ils sont étroitement liés et constituent les composantes fondamentales du ScoT car ils en décrivent les engagements essentiels :

- **le PADD** « fixe les objectifs des politiques publiques... de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages... ». À ce titre il constitue le discours politique dans lequel s'inscrit le projet agricole ; il s'exprime sur les ambitions du territoire et en énonce les stratégies. Son écriture à **portée politique** doit être intelligible par tous et non réservée à un seul public de techniciens.

Les objectifs politiques se déclinent dans le DOO.

- **le DOO** « dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser, et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers... »

Ce sont l'ensemble des orientations du DOO qui dresseront le cadre dans lequel l'activité agricole s'inscrira dans le futur. Aussi faut-il être aussi attentifs aux règles et prescriptions concernant tant le développement de l'urbanisation, la localisation des activités économiques et de services, la question des infrastructures et des déplace-

ments que celles ayant trait à la préservation, au maintien des espaces agricoles et forestiers ainsi qu'au développement des activités agricoles et à leurs évolutions dans le temps.

Son écriture à **portée réglementaire** doit présenter une excellente qualité « juridique » rédactionnelle, et sa relecture par des spécialistes du droit de l'urbanisme est de nature à en sécuriser le contenu. Un distinguo sera fait entre les « prescriptions » et les « recommandations ».

4.1 Donner sa place à l'agriculture dans le territoire

Adopter une nouvelle posture privilégiant « l'inversion du regard », **construire un récit** qui fixe des objectifs stratégiques que le ScoT traduira dans une **figure territoriale** claire et pédagogique : telles sont les conditions indispensables permettant de structurer le PADD et d'en décliner les prescriptions dans le DOO.

Cette logique conduit en priorité à structurer le territoire en partant de l'armature verte, puis à afficher des principes qui guident l'urbanisation.

4.1.1 Structurer le territoire en partant des espaces naturels et agricoles

Charpente, armature, système, réseau... tels sont les concepts fréquemment utilisés pour qualifier l'idée de regarder comme système cohérent une « structure verte » qui, par sa continuité, assure le lien entre la ville et la campagne. Plus restrictives, liaisons et trame mettent l'accent sur la connectivité

des composantes les plus stratégiques en matière de biodiversité.

« *L'armature des espaces naturels et agricoles est plus que le constat d'une géographie, elle résulte d'une volonté politique forte : celle de préserver et valoriser l'ensemble de ces espaces.* » (PADD du SCoT de l'agglomération de Montpellier).

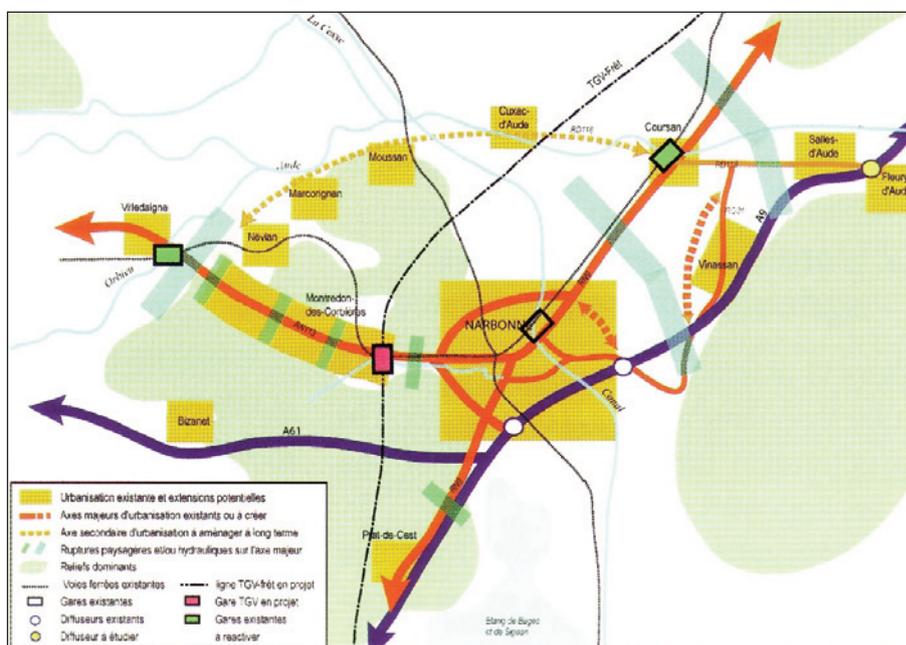
Le développement urbain de l'agglomération lyonnaise se structure autour de trois réseaux dont le premier porte sur « *le réseau maillé des espaces agricoles et naturels considérés comme l'élément principal de l'organisation urbaine (les espaces "en creux" des schémas précédents).* » (DOG du SCoT 2030 de l'agglomération lyonnaise).

Le DOG du SCoT 2030 de l'agglomération lyonnaise précise en outre que « *leur mise en réseau doit permettre d'aboutir à une véritable armature verte ; les espaces constitutifs de cette armature verte, représentant la moitié du territoire du SCoT, sont protégés par des orientations qui en distinguent la valeur économique (agriculture), écologique, de loisirs ou paysagère, tout en faisant état de leur mixité fonctionnelle.* ».

4.1.2 Afficher des principes qui guident l'urbanisation

Pour organiser l'accueil de nouvelles populations, valoriser le potentiel économique de leur territoire, les principes qui guident l'urbanisation se fondent essentiellement sur la définition d'une **armature urbaine**, contrepoint de l'armature verte et sur la concentration du développement urbain dans **des pôles préférentiels d'urbanisation** très souvent en lien avec les transports collectifs.

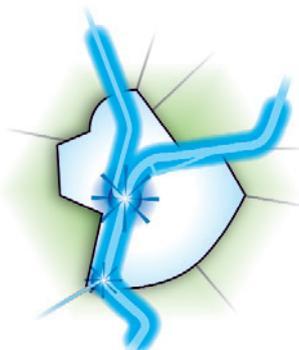
Ils sont définis pour mieux lutter contre l'étalement urbain.



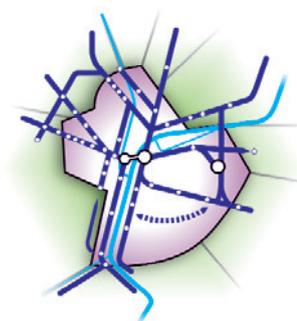
L'armature urbaine du SCoT de la Narbonnaise



Réseau vert du SCoT de l'agglomération lyonnaise



Réseau bleu



Réseau métropolitain de transports collectifs



SCoT de Métropole Savoie

4.2 Protéger les espaces agricoles et développer une urbanisation économe de l'espace

On doit toujours garder présent à l'esprit :

- que l'espace agricole constitue un bien commun : l'agriculture et ses espaces ne sont pas l'affaire des seuls propriétaires et des agriculteurs, mais un enjeu pour toute la communauté territoriale ;
- que l'espace agricole est un espace multifonctionnel : il regroupe trois fonctions, économique, environnementale et sociale ;
- que le projet agricole ne peut pas se faire sans une concertation suffisante et régulière entre collectivités, monde agricole et autres acteurs ;
- que le projet agricole est une composante du projet de territoire du SCoT et qu'il ne peut pas être imaginé sans articulation avec le projet urbain et réciproquement.



Point de vigilance

Qu'entend-on par « espace agricole » ?

- La **Surface agricole utilisée** : la superficie agricole utilisée (SAU) est une notion normalisée dans la statistique agricole européenne. Elle comprend les terres arables (y compris pâturages temporaires, jachères, cultures sous abri, jardins familiaux...), les surfaces toujours en herbe et les cultures permanentes (vignes, vergers...) (Insee). Elle constitue un des principaux repères statistiques de l'activité agricole.
- Dans les PLU : l'espace agricole est majoritairement classé en « **zones A** » : « *Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.* »

Mais, certains espaces agricoles sont également classés :

- **en zone à urbaniser dites « zones AU »** : « *Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.* » ;
- **en zones naturelles et forestières dites « zone N »** : « *Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels.* »

Aussi est-il très important que le PADD du SCoT s'exprime sur l'ensemble des « espaces agricoles » et énonce des objectifs précis de manière à faciliter leur futur classement dans les PLU et que, parallèlement le DOO fixe également des prescriptions et des recommandations propres à chacun de ces secteurs de façon à leur associer un règlement adéquat dans les PLU.



Point de vigilance

Une attention toute particulière doit être apportée :

- à des espaces agricoles insérés dans le tissu urbain : l'article L123-1-5 permet de « *Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstruc-tibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent* » ;
- aux espaces transitoirement exploités par les agriculteurs et qui seront urbanisés dans le futur : un accompagnement de la mutation des exploitations agricoles touchées par des opérations d'aménagement doit être la règle en la matière.

Pour protéger le plus efficacement possible les espaces agricoles, il est nécessaire de mettre en place, parallèlement aux mesures propres à la préservation des espaces naturels et agricoles, une politique rigoureuse en matière de développement urbain dont l'objectif premier est d'affirmer une **réduction¹⁷ très sensible de la consommation foncière.**

Cette politique **incitera à la densification et privilégiera le renouvellement urbain.** Elle s'attachera à proposer des formes urbaines moins consommatrices de foncier. Elle proposera enfin aux « gros consommateurs de foncier » (carrières, zones d'enfouissement de déchets, implantations de panneaux photovoltaïques, espaces commerciaux, parkings...) d'imaginer des solutions les plus économes possibles en matière de foncier.

4.2.1 Assurer la préservation des espaces agricoles

Trois grands types de mesures sont indispensables :

- quantifier les espaces agricoles à préserver ;
- cartographier les espaces agricoles pérennes et fixer des limites à l'urbanisation ;
- étudier et prévoir la mise en place d'outils fonciers dans la phase de mise en œuvre du SCoT.

Chaque territoire choisira les modalités précises les mieux adaptées à son contexte.

¹⁷ L'objectif tel que mentionné dans l'exposé des motifs de la LMAP est de réduire le rythme de consommation d'espaces agricoles de 50 % durant la prochaine décennie, objectif rappelé dans la circulaire DGPAAT/SDB/C2012-3008 en date du 09 février 2012.

Quantifier les espaces agricoles à préserver

Depuis la loi Engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, il est devenu obligatoire de quantifier les espaces naturels, agricoles et forestiers.

L'article L122-1-2 du Code de l'urbanisme énonce : « Il [Le rapport de présentation] présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix 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. »

L'article L122-1-5 du Code de l'urbanisme précise : « Il [Le document d'orientation et d'objectifs] arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique. »

En ce qui concerne le cas plus spécifique des espaces agricoles, rappelons que la Loi de modernisation agricole a créé une commission départementale de la consommation des espaces agricoles¹⁸ et l'Observatoire de la consommation des espaces agricoles qui « élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologue des indicateurs d'évolution¹⁹ ».

À titre d'exemple, le SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire fixe donc un stock de surfaces à préserver pour l'agriculture, chaque stock étant géré à l'échelle de l'EPCI.

Dans ce cadre, le SCoT garantit la protection d'espaces agricoles pérennes à plus de 20 ans à destination des entreprises agricoles. **À l'échelle de la métropole ce sont au minimum 69 000 hectares qui seront classés en zone agricole pérenne** (zonage A au sens de l'article R.123-7 du Code de l'urbanisme) répartis comme suit :

Nantes Métropole	15 000 ha
Carene	4 700 ha
Erdre et Gesvres	32 000 ha
Loire et Sillon	13 000 ha
Cœur d'Estuaire	4 300 ha

SCoT de Nantes Saint-Nazaire

Les objectifs du SCoT de la Région urbaine grenobloise

Pour préserver à long terme et réduire la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, le SCoT a défini pour chaque secteur un **objectif maximum** de consommation annuelle d'espaces libres pour les futures opérations d'habitat, très inférieur aux rythmes antérieurs.

L'objectif global RUG est évalué à environ 85 ha/an, contre environ 155 ha/an entre 2000 et 2011.

Les enveloppes urbaines ont été réduites de 2 315 ha par rapport au schéma directeur, suite à un travail mené avec les intercommunalités et les 273 communes en partenariat avec l'association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois (ADAYG) et la chambre d'agriculture.

Pour atteindre cet objectif de 85 ha/an, le DOO a retenu des orientations et objectifs précis en matière d'habitat et d'économie.

Les espaces naturels, agricoles et forestiers ont été cartographiés pour leur assurer une protection à long terme (engagement global pour une cinquantaine d'années). Deux types de limites ont été définis : les limites stratégiques (qui deviennent pérennes une fois établies par les documents d'urbanisme communaux) et les limites de principe (leur délimitation par les documents communaux peut évoluer dans le temps). Les espaces potentiellement urbanisables à très long terme (l'enveloppe urbaine du SCoT) ont été définis en prenant en compte les enjeux agricoles, environnementaux et paysagers.

« Toute révision d'un schéma de cohérence territoriale ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles est soumise à l'avis de la commission prévue à l'article L 112-1-1 du Code rural et de la pêche maritime. » Article L122-13 du Code de l'urbanisme.

Article L112-1 du Code rural et de la pêche maritime.

■ Cartographier les différents espaces agricoles pérennes et fixer des limites à l'urbanisation

Dans un contexte de territoires très évolutifs et soumis à forte pression urbaine, la demande de la profession agricole est de donner aux exploitants une lisibilité du devenir de l'espace agricole. Si le SCoT ambitionne de maintenir une véritable agriculture, il doit assurer la pérennité de son espace agricole, avec une lisibilité à horizon du SCoT.

• Cartographier

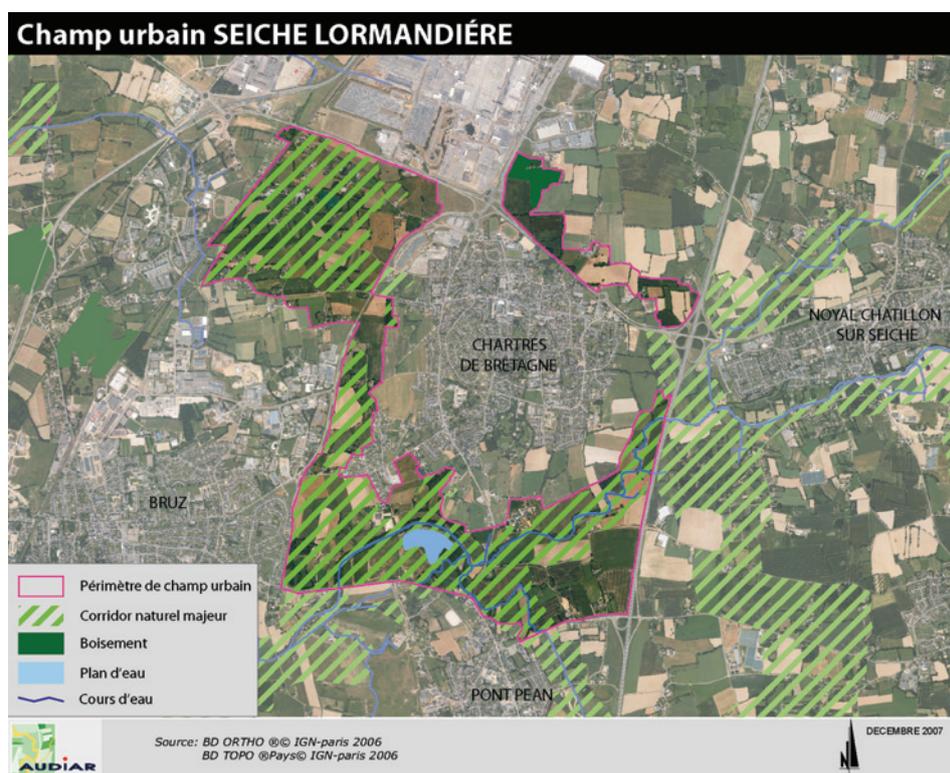
La cartographie des espaces agricoles pérennes et de leurs limites ainsi que celles de l'urbanisation est indispensable dans le DOO pour tenir cet objectif. Il convient cependant de garder en mémoire que le SCoT est un outil de planification stratégique qui doit conserver une certaine souplesse pour s'adapter et ne pas figer l'avenir. C'est au milieu de ces contradictions qu'il conviendra de réaliser la cartographie.

La cartographie de la **trame verte et bleue** est également de nature à venir conforter certains espaces agricoles. En effet, bien que son concept soit réducteur et que le monde agricole craigne l'édiction de nouvelles contraintes environnementales sans compensation financière, la trame verte et bleue devrait assurer une protection forte pour les espaces agricoles qui y seront intégrés. Elle sera définie dans les SCoT en prenant en compte le futur schéma régional de cohérence écologique.

• Délimiter ou localiser ?

Le SCoT (article R122-3) peut « délimiter ou localiser » les espaces et sites naturels ou urbains à protéger. On retiendra le distinguo entre **délimitation** et **localisation**.

La **délimitation** intervient « à la parcelle ». Ceci s'appliquera à des espaces plutôt ciblés. À titre d'exemple, on peut citer la délimitation des Champs urbains de Rennes. La délimitation renvoie à la notion de **conformité**.



Champ urbain du SCoT du pays de Rennes

La **localisation** ne se fait pas avec le même degré de précision et elle laisse, en fixant des limites floues, une marge de manœuvre pour les documents de « rang inférieur ». A contrario, la localisation n'offre pas de sécurité sur ses « franges » qui doivent être travaillées dans l'élaboration des documents de rang « inférieur ». La localisation des espaces agricoles pérenne sera conseillée pour les grands territoires. La localisation renvoie à la notion de compatibilité.

L'utilisation conjointe de ces deux modalités permettra au SCoT de définir différents niveaux de protection des espaces agricoles, des prescriptions plus strictes seront réservées aux espaces agricoles stratégiques.

• **Un bon compromis :**
le carroyage assorti de limites

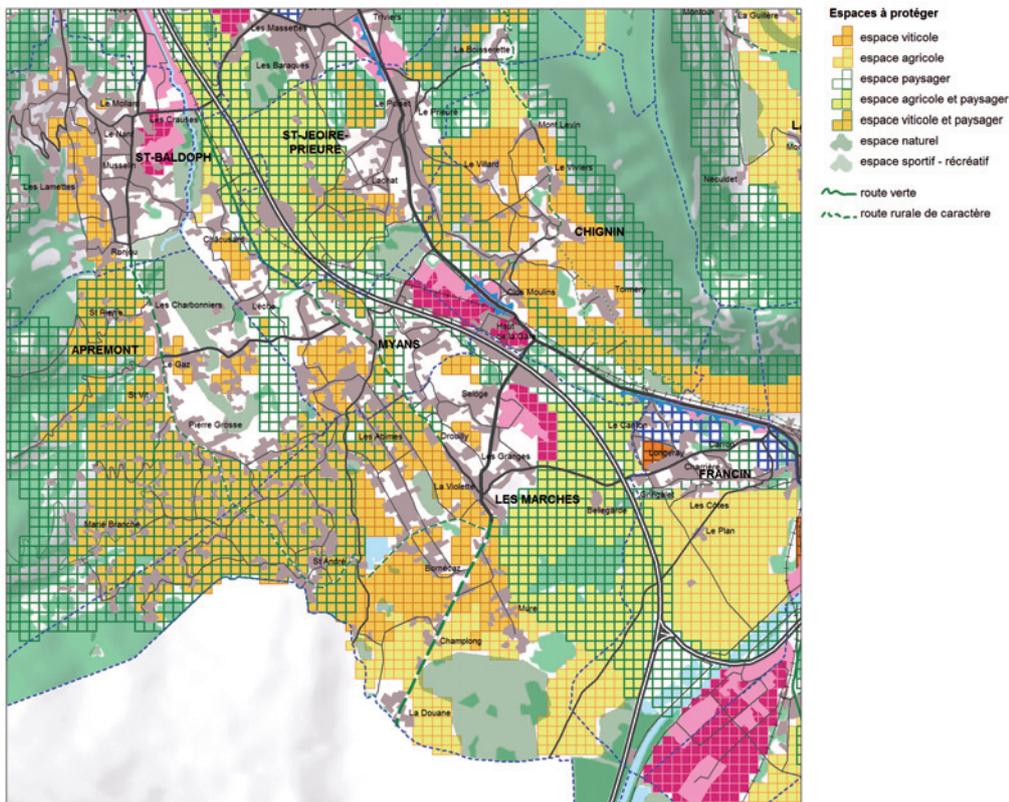
Initiée par le SCoT de Métropole Savoie, cette méthode permet de repérer la vocation des territoires par un découpage en carrés de 1 ha. Cette représentation, sans pouvoir être assimilée à une « carte de destination générale des sols », offre la possibilité de localiser l'urbanisation et de cartographier les différents enjeux du territoire. Ce carroyage, fruit d'un débat entre les acteurs, préserve une enveloppe globale de territoire agricole. Les territoires laissés sans carroyage « zones blanches » correspondent à la marge de négociation, d'évolution possible, autour desquelles la discussion entre acteurs est ouverte.



Point de vigilance

Adopter le carroyage avec une utilisation précautionneuse de la zone blanche et, même mieux, sans zone blanche !

Equilibre Développement / Protection



Le carroyage du SCoT de Métropole Savoie

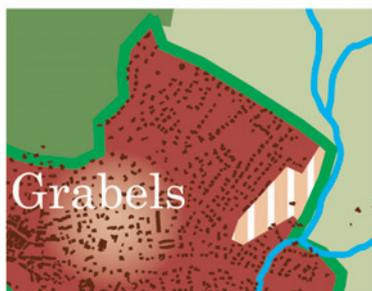
Sources: Métropole Savoie
BD Alt, IGN

• Limites ou coupures pour définir les frontières de l'urbanisation ?

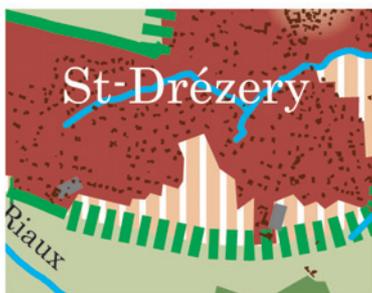
Une attention particulière doit être portée aux « lignes » de contact entre espaces urbains et espaces naturels, agricoles ou forestiers, qui constituent des limites à l'urbanisation et qui conditionnent les possibilités d'articulation et de valorisation mutuelle des espaces.

■ Des limites...

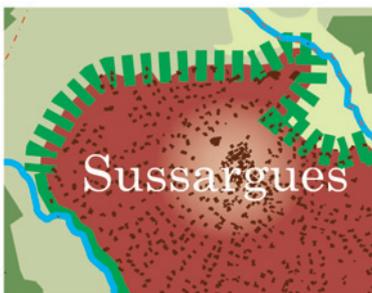
On peut s'inspirer des limites déterminées par des caractéristiques de la géographie physique ou humaine ou des limites à conforter en fonction des projets d'aménagement (Montpellier).



limite déterminée par la géographie



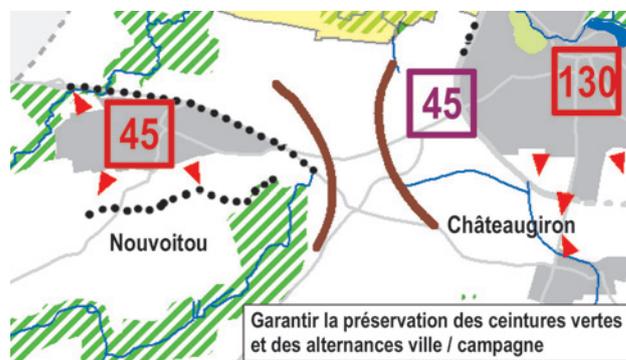
limite à conforter en extension urbaine



limite à conforter en contact avec le tissu existant

Limites dans le SCoT de l'agglomération de Montpellier

On peut également identifier des limites paysagères de développement qui repèrent des éléments physiques (lignes de crête, routes infranchissables par l'urbanisation).

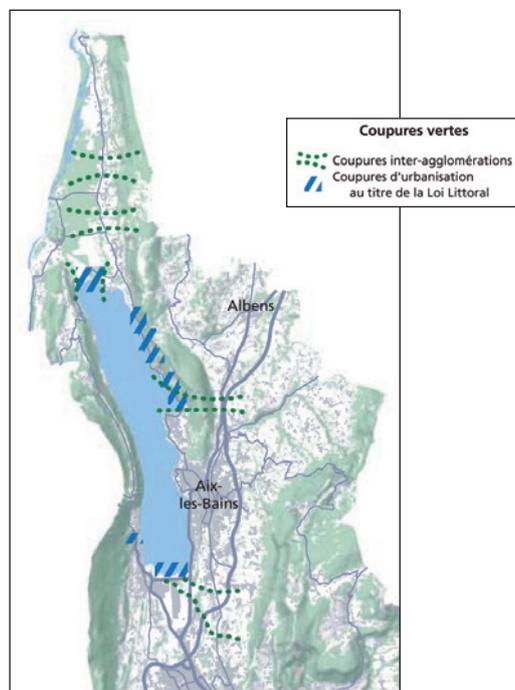


Limites paysagères dans le SCoT du pays de Rennes.

-  Champs urbains à protéger au sein des réseaux des communes
-  Limites paysagères de développement à respecter (routes, haie, ligne de crête ou lisière urbaine)
-  Espaces de respiration entre les villes et les bourgs à maintenir (discontinuités urbaines)

■ Des coupures vertes...

Dans la lignée de la tradition planificatrice, de nombreux SCoT identifient des coupures vertes dont le rôle est d'empêcher une urbanisation continue de l'espace.



SCoT de Métropole Savoie

■ Des fronts urbains et des coupures d'urbanisation

Le projet de SDRIF de 2008 prône la compacité et la limitation de l'étalement urbain.

Outre les orientations concernant les potentiels d'urbanisation et de densification, qui sont les dispositions majeures prises en termes de vocation urbaine, des dispositifs novateurs sont affichés pour limiter la consommation d'espaces, traiter l'interface espaces urbains – espaces ouverts et aussi limiter ou compenser la fragmentation des espaces par les infrastructures.

Il s'agit de fronts urbains (dont les fronts urbains d'intérêt régional sont intangibles) et un panel de continuités d'espaces ouverts qui permettent le lien entre espaces ouverts et, de fait, marquent une limite à l'urbanisation.

« Les fronts urbains des espaces urbanisables, lignes de contact avec les espaces naturels, agricoles ou forestiers doivent être maîtrisés et traités afin de :

- préserver les entités agricoles, naturelles et forestières ;
- préserver les continuités et liaisons entre ces entités ;
- préserver les coupures d'urbanisation.

À l'occasion des projets d'extension, doivent être déterminées :

- d'une part, les limites à terme de ces extensions, pour permettre notamment d'évaluer les espaces nécessaires à ces développements, dans un souci d'équilibre entre les développements urbains, la préservation des espaces ouverts et de l'activité agricole, et l'économie d'espace. Cette limite ne peut aller au-delà d'une ligne de rupture géographique naturelle ou artificielle, lorsque celle-ci existe ; en l'absence de cette dernière, un front doit être créé et aménagé ;
- d'autre part, la gestion des fronts urbains lors des phases successives d'urbanisation, afin de traiter la transition avec les espaces ouverts, et de permettre une meilleure gestion de l'activité agricole par une plus grande lisibilité des développements urbains. »

Et le Sdrif retient l'orientation suivante : « Les fronts urbains d'intérêt régional situés en ceinture verte, figurés par un trait de couleur marron sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire sont intangibles. Aucune urbanisation nouvelle ne peut les franchir. »

Une autre orientation concerne les coupures d'urbanisation : « Les coupures d'urbanisation sont à préserver entre les noyaux urbains situés dans les zones de forte pression, notamment dans la ceinture verte, dans les secteurs périurbains et dans les principales zones de pression urbaine de l'espace rural. »

D'autres continuités agricoles, écologiques, liaisons vertes figurent également comme continuités à préserver et sont affichées sur la carte générale de destination des différentes parties du territoire.



Les continuités agricoles et écologiques du SDRIF

Vocation urbaine

- espace urbanisé à optimiser
- secteur de densification préférentielle
- secteur d'urbanisation préférentielle
- secteur d'urbanisation conditionnelle
- pôles de centralités à conforter hors agglomération centrale
- front urbain d'intérêt régional

Vocation naturelle

- espace agricole
- espace boisé ou naturel
- espace de loisirs
- espace vert à créer ou espace naturel à ouvrir au public
- continuité écologique ou coupure d'urbanisation à maintenir
- continuité agricole ou liaison verte à créer ou à renforcer

■ Étudier et prévoir la mise en place d'outils fonciers (ZAP, PAEN...) dans la phase de mise en œuvre du SCoT

Il est essentiel que les mesures de préservation de l'espace édictées par le SCoT soient confortées par des outils fonciers qui seront étudiés simultanément à la construction du SCoT, ou bien annoncés dans le DOO comme mesures à mettre en œuvre dans le cadre du suivi du SCoT.

• L'intervention foncière ponctuelle

Pour préserver les espaces agricoles et favoriser la sensibilisation des EPCI, les SCoT ont intérêt à inciter, par des recommandations, à « *la mise en œuvre d'actions foncières pour garantir le développement de l'activité agricole* » par les collectivités, par le biais « d'acquisition de terrains stratégiques pour l'agriculture » (DOO Toulon).

Le SCoT de la Narbonnaise affirme quant à lui que « *la gestion du développement urbain doit passer par la mise en place d'une stratégie d'anticipation foncière* ». Le DOG préconise de recourir aux mesures et outils suivants en fonction des situations rencontrées : négociation préalable aux aménagements ; délimitations de ZAD ; relocalisation de droits à planter ; échanges et remboursements ; conventions de mise à disposition de la Safer.

Le recours aux organismes compétents est souvent recommandé par les SCoT, notamment la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), organisation ayant pour missions essentielles la transparence du marché foncier agricole et la gestion de la redistribution de ce foncier, conformément à la politique des structures agricoles (P. Balny, O. Beth et E. Verlhac, 2009).

Les établissements publics fonciers régionaux (EPF-R), et locaux (EPF-L) s'ils existent, sont parfois également recommandés, comme dans le SCoT de l'agglomération de Besançon : « *Les collectivités auront recours aux conseils et aux services de la SAFER ou de l'EPFL pour maîtriser le foncier des secteurs agricoles à sauvegarder* »...

• L'aménagement d'espaces agricoles stratégiques

De plus en plus, les collectivités et aménageurs cherchent à protéger certains espaces agricoles stratégiques, mais aussi à favoriser dans ces espaces, une gestion adaptée aux objectifs locaux. Pour cela, au-delà des expérimentations locales passées (cf. projet nature du Grand Lyon ou les espaces naturels métropolitains lillois), les SCoT visent les procédures spécifiques créées ces dernières années, les Zones agricoles protégées (ZAP) ou les Périètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN).

Le Périètre régional d'intervention foncière (Prif)

Outil spécifique à la région Île-de-France, ce périmètre vise à préserver des sites forestiers, agricoles ou naturels et à les mettre en valeur pour leur intérêt régional (notamment les secteurs sous forte pression urbaine). C'est un outil original, financier et partenarial plutôt que réglementaire, mis en œuvre par l'Agence des espaces verts depuis une trentaine d'années. La création ou l'extension de chaque Prif fait l'objet d'une délibération du conseil régional, après avis des communes puis des départements concernés. Les Prif ne sont toutefois pas opposables au titre du droit de l'urbanisme, mais ils doivent être pris en cohérence avec le SDRIF.

Les Prif à vocation « agricole » font l'objet d'une veille foncière en collaboration avec la Safer (c'est-à-dire d'un suivi des transactions foncières et d'un recours occasionnel à des acquisitions pour maintenir les prix fonciers au niveau de ceux de la terre agricole). En revanche, les Prif à vocation « forestière » ou « naturelle », plus nombreux, sont destinés à faire l'objet d'une acquisition complète en vue de leur ouverture au public et/ou d'une gestion appropriée.

Les Prif ont inspiré la loi relative au développement des territoires ruraux (2005) dans la création des Périètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains (PPAEANP, dits PAEN).

www.aev-iledefrance.fr

■ Les Zones agricoles protégées (ZAP) :

Instituée par la loi d'orientation agricole de 1999, la ZAP protège les zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité de leurs productions ou de leur situation géographique. Elle est une servitude qui traduit la forte volonté partagée par l'État, la commune et la profession agricole de confirmer sur le long terme la vocation agricole d'un espace. Elle s'impose comme servitude d'utilité publique dans les documents d'urbanisme. Les révisions des PLU ne pourront modifier les zones « Zappées » qu'avec l'accord de la profession agricole ou, dans le cas contraire, sur rapport circonstancié du préfet.

Plus simple à mettre en œuvre que le PAEN, la ZAP est strictement agricole et moins orientée vers le projet. La protection apportée est moins forte.

■ Les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (dits PAEN) :

Institués en 2005 par la loi relative au développement des territoires ruraux, ils sont créés par les départements. Un périmètre et un programme d'action qui précisent les aménagements et les orientations de gestion en faveur de l'agriculture, du paysage, du milieu naturel et de la forêt sont élaborés par le département avec l'accord des communes.

Par la mise en place d'un PAEN, le département et les communes affirment la vocation agricole, forestière et naturelle d'un espace. Le périmètre d'un PAEN doit être compatible avec le SCoT. Toute modification ayant pour effet de retirer du périmètre un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret interministériel.

Dans ces périmètres, des acquisitions foncières peuvent être réalisées à l'amiable par expropriation ou préemption, en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Le PAEN est un outil complémentaire de la planification territoriale et des politiques agricoles locales adapté à différents objectifs : préservation de zones agricoles fortes sous pression urbaine ou relance de zones en déprise agricole, création de zones maraîchères et horticoles ou protection de vignobles patrimoniaux, installation de jeunes agriculteurs

avec des baux environnementaux si la collectivité veut favoriser la culture biologique...

■ Les projets d'intérêt général

Le SCoT de l'agglomération lyonnaise suggère également l'utilisation de PIG, outil qui pourrait être un élément préfigurateur de ZAP ou PAEN, selon le rapport sur l'étalement urbain de 2009.

SCoT et Penap de l'agglomération lyonnaise

Les Penap (Protection des espaces naturels et agricoles périurbains, dits ailleurs PAEN) ont été étudiés **en parallèle de l'élaboration du SCoT** et pris en compte dans les documents de planification : « *L'articulation entre la planification et la mise en œuvre est le point intéressant* » (J. Diani, Agence d'urbanisme)

Sur le territoire du SCoT lyonnais, le département du Rhône et le Sepal – syndicat mixte chargé de l'élaboration du SCoT –, ont collaboré afin d'assurer la complémentarité et l'articulation avec l'outil de planification (SCoT) et la politique de gestion Penap. Pour la démarche Penap, l'agence d'urbanisme, parallèlement maître d'œuvre du SCoT, a été chargée de réaliser le diagnostic stratégique identifiant les espaces agricoles et naturels importants, de proposer des orientations stratégiques à 20-30 ans pour leur valorisation, et de définir les périmètres d'intervention (Penap, 2009).

Dans le SCoT, les Penap s'inscrivent dans l'armature verte. Ils sont présentés comme un des outils de « **protection par la valorisation** » de ces espaces pour qu'ils « soient autant protégés par leur valeur économique et d'usage que par les règles juridiques ».

Ils mettent en œuvre les orientations de valorisation qui « *s'organisent autour de trois grands axes* :

- *créer les conditions favorables au maintien d'une agriculture périurbaine viable et pérenne ;*
- *gérer et améliorer les liens entre l'urbain, le périurbain et le rural ;*
- *participer à la qualité environnementale des espaces agricoles et naturels et à la qualité des ressources (eau, biodiversité, paysages) ».* (Extraits du DOG, p. 87)

<http://www.urbalyon.org>

4.2.2 Organiser l'urbanisation et contenir l'étalement urbain

Quatre axes majeurs sont à prendre en compte :

- consommer moins d'espace ;
- consommer mieux en densifiant et en privilégiant le renouvellement urbain ;
- préconiser des formes urbaines économes en foncier ;
- lutter contre le mitage et l'urbanisation dispersée.

■ Préciser les objectifs de réduction de consommation d'espace agricole

La première prescription doit être de fixer un objectif de réduction notable de la consommation annuelle des espaces agricoles et naturels par l'urbanisation, conforme à l'objectif national fixé par la circulaire du 9 février 2012 du ministère de l'Agriculture de réduire le rythme de consommation d'espace agricole de 50 % durant la prochaine décennie.

À titre d'exemple, le SCoT de Toulouse retient un objectif global de réduction du « *prélèvement des terres agricoles et naturelles (et non pas uniquement agricoles) au profit d'une nouvelle urbanisation* » de 50 %.

Toutefois, il faut prendre garde à la période de référence : un tel objectif basé sur une période de déve-

loppement très important, mais à réaliser dans une période de dépression immobilière, pourrait ne pas avoir énormément de sens et d'impact.

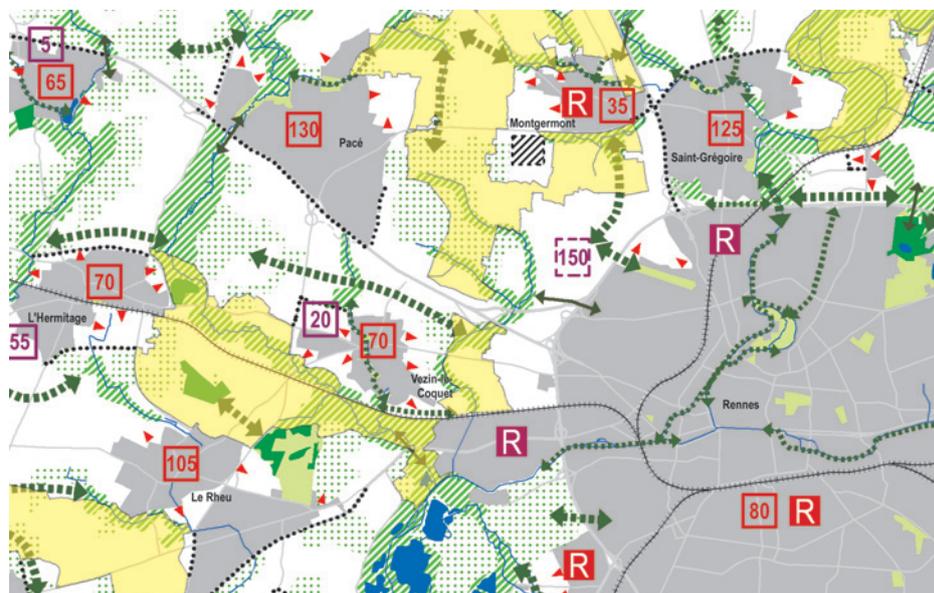
■ Quantifier la surface maximale de foncier pour l'urbanisation

La réduction de la consommation des espaces agricoles passe aussi par des enveloppes de foncier à urbaniser, que ce soit pour des espaces dédiés à l'habitat ou à l'activité économique – industries, commerces, etc.

Ces enveloppes doivent être utilisées correctement pour ne pas avoir un effet contraire à celui souhaité : elles ne devront pas amener certaines communes à réfléchir à « *comment je vais utiliser ce à quoi j'ai droit* » plutôt qu'à réaliser un vrai travail de prospective.

Les SCoT de Métropole Savoie et du pays de Rennes définissent commune par commune des « *surfaces maximales d'extension de l'urbanisation en hectares* ».

Dans le cas de Rennes, une distinction est faite entre surfaces réservées à l'habitat et surfaces réservées aux zones d'activités. Une flèche rouge indique le sens préférentiel de développement de l'urbanisation.



Surface maximale d'urbanisation dans le SCoT du pays de Rennes

• **Le phasage**

Afin d'éviter une consommation trop rapide de l'espace urbanisable par les communes, l'obligation de phasage constitue une solution intéressante. Ainsi, le SCoT grande agglomération toulousaine (à ce jour arrêté mais non approuvé) prévoit, de façon prescriptive, que « dans les territoires de développement mesuré [c'est-à-dire au-delà de la "ville intense"], les capacités foncières en extension de chaque commune ne pourront être consommées qu'à hauteur de 50 % avant 2020 et 50 % après 2020 ».

Pour assurer une maîtrise foncière « dans le temps », le SCoT de Cholet prévoit quant à lui de privilégier un « classement en 1AU ou 2AU dans les PLU ».

• **La conditionnalité**

Certains espaces peuvent être rendus urbanisables seulement à la condition que d'autres aient été urbanisés.

Le DOG du SCoT de l'Agglomération bisontine fixe la condition suivante à l'extension de hameaux :

« L'extension d'un hameau de cinq bâtiments au plus, considérée comme de l'urbanisation isolée, est interdite. Par exception, seule l'extension du hameau le plus proche du centre urbanisé d'une ville ou d'un village est envisageable, si :

- l'extension du cœur des espaces urbanisés est rendue impossible, notamment par l'existence de risques pour les populations et les constructions ou la présence de protection de sites naturels ;
- et si l'ensemble des possibilités de densification et de restructuration de sa partie la plus densément urbanisée (le "cœur") de la commune a été utilisé ou ne suffit pas à répondre aux objectifs quantitatifs préconisés par le SCoT, le PLH ou tout autre document en tenant lieu. »

Densifier, intensifier l'urbanisation, privilégier le renouvellement urbain

L'intensification passe par la densification du tissu urbain en comblant les « dents creuses », en utilisant au mieux les espaces interstitiels, les friches, les délaissés, en privilégiant la construction de la ville sur la ville, en renouvelant des espaces « déqualifiés » : « réhabilitation de quartiers anciens,

reconquête de friches urbaines, revalorisation des quartiers délaissés ou obsolètes » (DOG-SCoT du pays de Loire Angers).

Le SCoT peut prescrire des **densités minimales** dans certains secteurs et imposer des conditions à l'ouverture de toute nouvelle zone à urbaniser.

L'article L. 122-1-5 énonce :

«... Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs. [...] il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : [...] la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées. »

niveau d'intensité A



niveau d'intensité B



niveau d'intensité C



Les niveaux d'intensité

Trois niveaux d'intensité sont définis en fonction du contexte du site et de la qualité des dessertes par les réseaux de transports publics. Plus l'accessibilité est bonne plus l'intensité d'urbanisation est élevée.

Les trois niveaux d'intensité d'urbanisation sont les suivants :

- A** plus de 50 logements/hectare ou plus de 8 000 m² SHON/hectare
- B** plus de 30 logements/hectare ou plus de 4 000 m² SHON/hectare
- C** plus de 20 logements/hectare ou plus de 2 000 m² SHON/hectare

Exemples de densités minimales dans le SCoT de Montpellier agglomération

Outre une indication de densité, des objectifs chiffrés peuvent préciser l'importance du renouvellement urbain.

Le SCoT du pays de Loire Angers a pour objectif global la réalisation de 40 % de l'offre nouvelle du

parc de logements dans l'enveloppe urbaine, pourcentage décliné pour chaque type de polarité.

Le tableau suivant tiré du DOO du SCoT grande agglomération toulousaine précise la part d'habitants à accueillir par intensification :

	Ville intense		Développement mesuré
	Cœur d'agglomération	Hors Cœur d'agglomération	
Capacités en intensification (en Hab)	50 %	25 %	20 %
Capacités en extension (en Hab)	50 %	75 %	80 %
Rappel des objectifs d'accueil	237 000		63 000

SCoT arrêté de la grande agglomération toulousaine

Innovation récente importante qui tient compte du rôle stratégique des zones commerciales dans l'aménagement du territoire et du besoin de cohérence territoriale, le DOO comporte un **Document d'aménagement commercial (DAC)**. L'article L122-1-9 en précise le contenu :

« Le document d'orientation et d'objectifs précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, **de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages**, de l'architecture et du patrimoine bâti. Il comprend **un document d'aménagement commercial** défini dans les « conditions prévues au II de l'article L. 752-1 du code de commerce, qui délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire. Dans ces zones, il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de

livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire. »



Point de vigilance

La localisation des grandes zones commerciales et leurs principes d'aménagement (notamment leur degré de densification) ont une importance considérable sur l'organisation du territoire, l'étalement urbain et l'activité agricole.

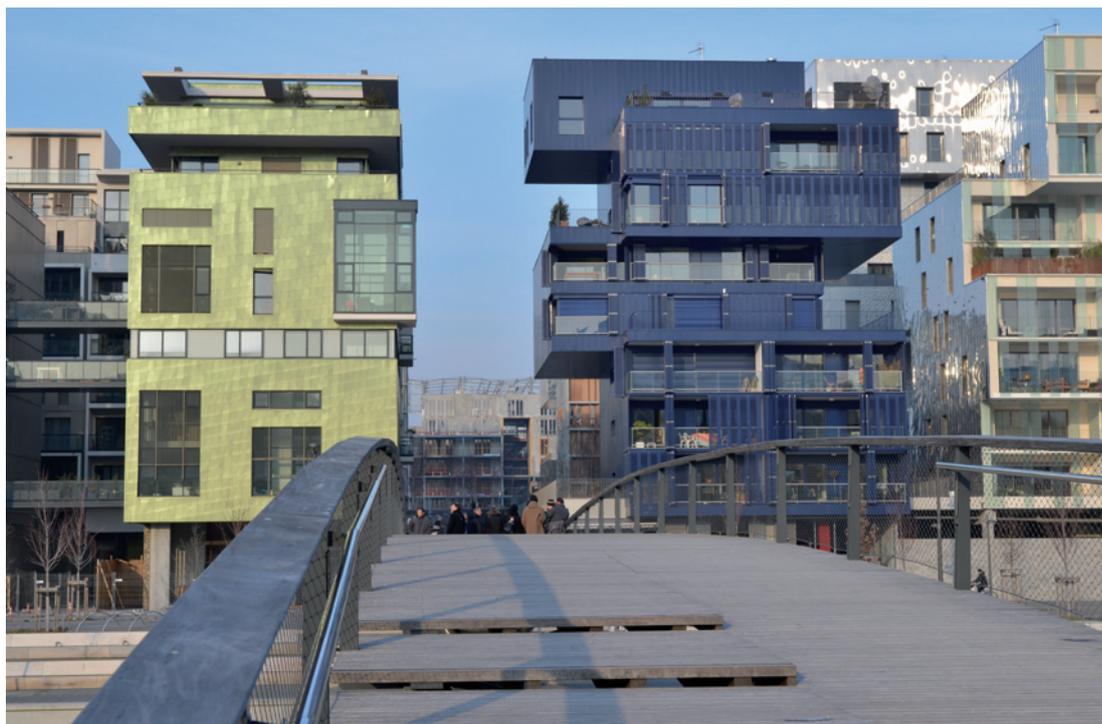
Privilégier des formes urbaines économes en foncier et les opérations de renouvellement urbain

En ce qui concerne la nouvelle offre de logement, privilégier des formes d'habitat économes en foncier est un moyen de densification. Une simple recommandation peut être intéressante, mais le DOO peut aller jusqu'à indiquer des pourcentages prescriptifs pour chaque type de logement, comme l'a fait Angers pour chaque type de polarité :

- « au moins deux tiers de logements collectifs et/ou intermédiaires pour l'ensemble de la production du Pôle métropolitain [...] ;

- au moins 20 % de logements collectifs et/ou intermédiaires et au moins 20 % d'individuels groupés pour l'ensemble de la production de chaque polarité ;
- au plus deux tiers de logements individuels purs dans l'ensemble de la production des communes ».

La densité sera davantage déterminée par la forme urbaine. On veillera d'ailleurs à privilégier une vision d'ensemble : faire dans un quartier de l'habitat plus dense accompagné de vastes parkings horizontaux ou de vastes centres commerciaux reste dommageable.



Le quartier Confluence à Lyon (69)

Lutter contre le mitage – limiter l'urbanisation diffuse

Il s'agit de fixer des règles de limitation de l'urbanisation diffuse et du mitage. Il convient d'abord de définir certains termes comme écart, village, hameaux, qui sont des lieux privilégiés pour l'urbanisation diffuse.

La prescription peut prendre la forme d'une interdiction du mitage et de la construction dans les hameaux (SCoT du pays de Rennes). L'extension de villages peut être conditionnée à la définition d'orientations d'aménagements (SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire).

Des prescriptions permettent également de conforter la structure groupée des villages en demandant une extension de manière mesurée et greffée aux tissus villageois (SCoT de La Narbonnaise).

Le SCoT du pays de Lorient consacre un chapitre complet à cette question ; il articule son propos autour de trois grands objectifs :

- *préserver les villages et hameaux d'une urbanisation mal maîtrisée ;*
- *tenir compte des particularités des villages et des communes littorales ;*
- *interdire le développement de l'habitat isolé : « Toute extension d'urbanisation à partir d'un habitat isolé est à proscrire. »*

Il est intéressant de noter qu'il accompagne ses prescriptions visant à limiter les possibilités d'urbanisation dispersée de recommandations relatives à

la qualité des aménagements. Malgré cela, les résultats de l'application sont décevants (cf. partie 5).



SCoT du pays de Lorient



- Contrôler certains usages

D'autres activités peuvent empiéter sur les terres agricoles.

Les panneaux photovoltaïques sont un moyen de valoriser économiquement des espaces agricoles, mais c'est l'activité qui a le plus suscité de conflits ces dernières années dans les espaces agricoles,

particulièrement en secteur méditerranéen marqué par la crise de nombreuses productions agricoles (vigne, arboriculture...).

Les organisations agricoles de plusieurs départements et l'État ont cherché à arrêter une philosophie et des règles du jeu qui interdisent l'installation photovoltaïque dans les espaces agricoles et naturels de qualité ordinaire et extraordinaire, et les autorisent seulement dans des espaces

dégradés et sur les bâtiments. Le SCoT est le document de planification qui est le plus souvent mis à contribution pour afficher cette politique.

Il est donc stratégique d'afficher ces prescriptions, soit par une interdiction totale en zone agricole comme dans le SCoT de l'agglomération centrale de Toulouse : « *L'implantation de sites de production d'énergie photovoltaïque au sol est interdite* », soit sous conditions comme dans le SCoT de la région urbaine grenobloise (arrêté mais non approuvé) qui interdit « *le photovoltaïque au sol sur les espaces agricoles sauf s'il répond aux besoins domestiques et des installations de service public* ».

Certaines **carrières** sont exploitées au détriment de l'usage agricole des sols : s'il est difficile d'interdire complètement leur développement, il est possible d'imposer des conditions aux projets : sous réserve « *qu'ils [...] excluent les zones agricoles à enjeux stratégiques : ayant fait ou allant faire l'objet de Zones agricoles protégées et/ou de PAEN ; qu'ils évitent les zones agricoles ayant fait ou allant faire l'objet d'investissements publiques : irrigation, remembrement, zones de cultures spécialisées, cultures biologiques, zones AOC [...]* ».

Certains types de carrière peuvent aussi être privilégiés, à l'exemple de cette prescription du DOG du SCoT du Dijonnais : « *Le SCoT interdit toute ouverture de nouvelles zones d'extractions de sables dans la plaine dijonnaise. Si les besoins en matériaux nécessitent de nouvelles exploitations, il sera privilégié des solutions alternatives aux sablières par l'ouverture de carrières de roche massive à la condition de proposer des mesures de renaturation après exploitation.* »

Les installations de stockage, d'enfouissement ou de traitement des **déchets** sont une des questions les plus difficiles de la planification territoriale. La loi (article L122.1-5) charge le DOO de traiter cette question qui est bien souvent abordée de manière générale pour ne pas susciter de conflits.

Il n'empêche que les acteurs agricoles auront tout intérêt à ce que le SCoT s'empare de la question et précise les lieux prévus pour accueillir ces déchets afin de vérifier qu'ils ne concernent pas des terres agricoles à protéger.

4.3 Prendre en compte l'activité agricole

Il ne suffit pas de « protéger, préserver des espaces » pour que l'agriculture puisse se développer ; encore faut-il que ces espaces permettent réellement aux « activités agricoles » d'y trouver leur place. Il s'agit de prendre en compte le fonctionnement au quotidien des exploitations et les contraintes des exploitants périurbains.

C'est la raison pour laquelle quatre questions récurrentes méritent d'être traitées par le DOO (même si d'autres documents traiteront le sujet plus à fond comme les schémas de circulation des engins agricoles) afin de faciliter l'activité agricole quotidienne et la prise de décision :

- la protection des sièges d'exploitation agricole et leur développement ;
- la circulation des engins agricoles ;
- les infrastructures lourdes : silos, industries agricoles et alimentaires, marchés de gros, abattoirs... ;
- le traitement des conséquences de la mutation de certains espaces agricoles en espace urbanisable.

Les dispositions spécifiques aux nouvelles formes d'agriculture urbaine (jardins partagés, murs et toits agricoles...) n'ont pu être proposées pour cette version du guide, faute de données suffisantes. Ce travail, ainsi qu'un travail équivalent sur l'activité équestre, encore trop peu étudiée, sera lancé par l'équipe AgriSCoT.

Une des grandes avancées du projet de SDRIF de 2008 est d'afficher, de protéger et de valoriser la fonctionnalité des espaces agricoles. Au-delà de la seule préservation des espaces, il met en avant les conditions indispensables à l'exercice de l'activité agricole.

Ainsi, figurent dans les objectifs le triptyque espaces-circulations-équipements :

« *La préservation des espaces agricoles [...] implique une approche spatiale et fonctionnelle. D'un point de vue spatial, il s'agit de préserver au maximum la compacité des espaces (taille suffisante, faible morcellement, sans enclave). D'un point de vue fonctionnel, il s'agit de maintenir et de restaurer [...] les*

circulations des engins et les pénétrantes agricoles [...], de maintenir les grands équipements des filières agricoles [...] et d'en assurer l'accès. Ces éléments figurent sur la carte du Schéma régional fonctionnel des espaces agricoles, boisés et naturels. »

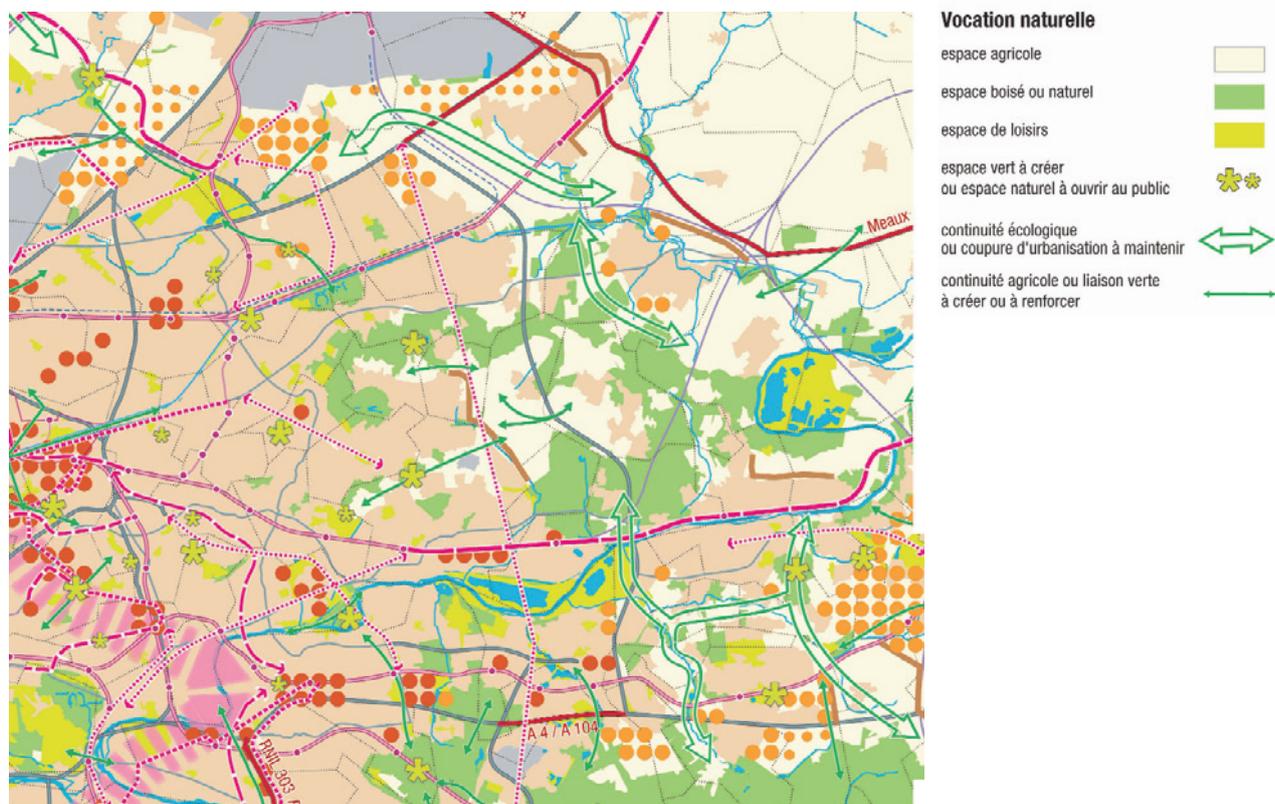
Les orientations prescriptives reprennent ces objectifs en prenant concrètement en compte le fonctionnement des exploitations :

« Dans les espaces agricoles, sont exclus tous les usages susceptibles de nuire à l'activité agricole, ou de remettre en cause sa pérennité. Toutefois, certains usages sont autorisés sous conditions : [en particulier] les aménagements et les constructions nécessaires à l'adaptation de l'appareil productif agricole... »

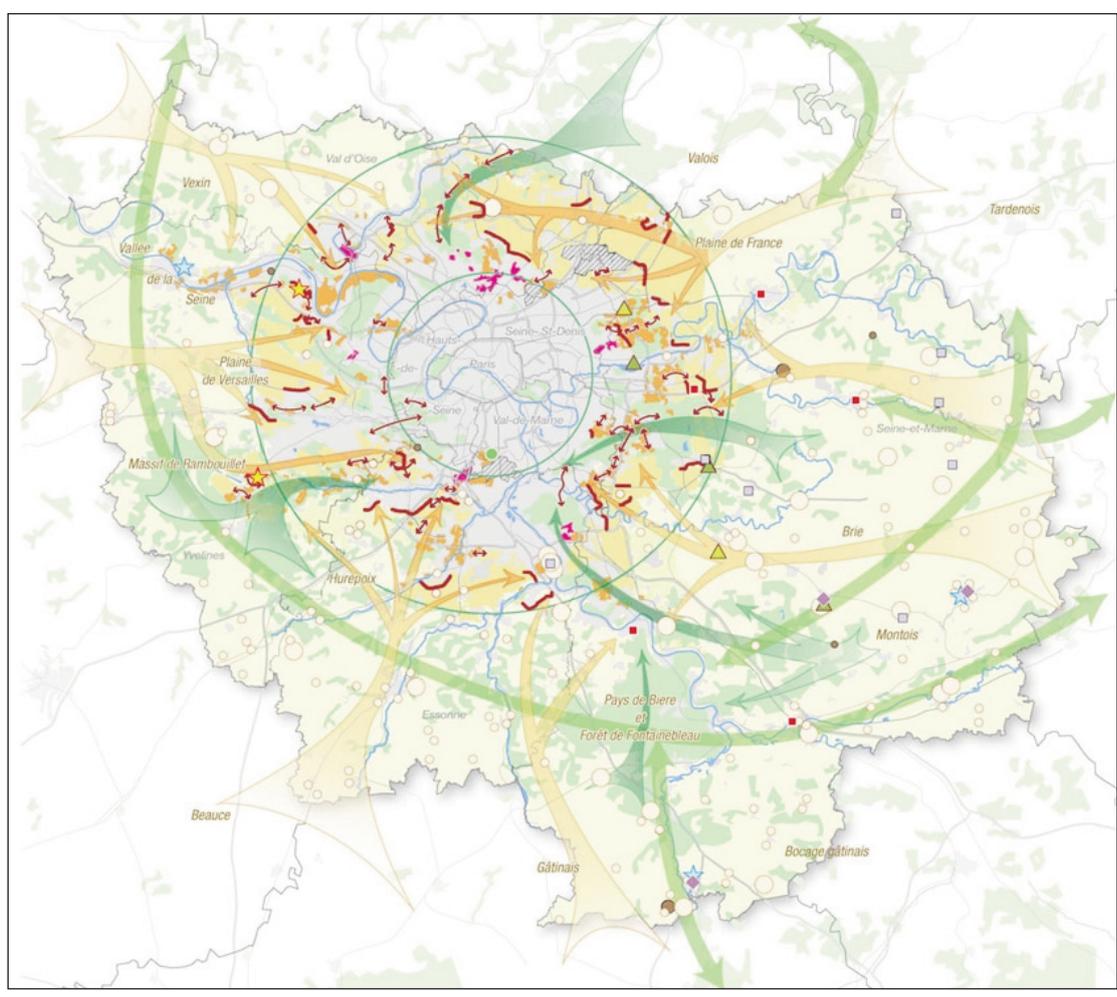
« Les continuités entre les espaces agricoles (continuités spatiales) ainsi que la circulation des engins agricoles nécessaires à l'exercice de l'activité agricole (continuités fonctionnelles) doivent être préservées. » Les orientations insistent sur les difficultés rencontrées pour l'exercice de l'activité agricole dans un contexte très contraint par l'urbanisation.

« En ceinture verte et dans les secteurs de forte pression urbaine, plus particulièrement les réseaux d'espaces agricoles [...] stratégiques doivent être identifiés et préservés. »

À cet effet, les continuités agricoles figurent sur la carte prescriptive de destination générale des territoires. « Les continuités agricoles [figurant sur la carte] doivent être maintenues ou restaurées pour assurer la pérennité des entités agricoles et leur capacité d'adaptation. »



Carte de destinations générale des différentes parties du territoire



Carte thématique accompagnant les objectifs

Préserver et valoriser les espaces agricoles et boisés

- ensemble agricole homogène de l'espace rural
- ensemble agricole homogène de la ceinture verte
- réseau fonctionnel des entités agricoles urbaines et périurbaines
- espace à pérenniser en tant qu'espace ouvert
- massif boisé
- projet de zone agricole protégée (ZAP)

Maintenir et restaurer les continuités et les pénétrantes agricoles et boisées

- pénétrante agricole
- pénétrante boisée
- continuité agricole et/ou boisée
- liaison écologique majeure s'appuyant sur les espaces agricoles et boisés
- front urbain
- ceinture verte

Maintenir les grands équipements des filières agricoles et des filières bois

- sucrerie
- marché d'intérêt national (MIN) de Rungis
- abattoir
- laiterie
- projet de site de production de biocarburant
- Silo de collecte**
- silo de grande capacité
- autre silo
- Chaudière à biomasse**
- paille
- plaquette de bois
- Scierie**
- scierie de grande capacité
- autre scierie

0 10 Km
Sources : IAUFR, DRIAF, ONIC 2003.
Maison régionale de l'élevage, ARENE
© Iaurif 2007

4.3.1 Protéger les sièges d'exploitation et permettre l'évolution de l'activité agricole

C'est une des principales revendications du monde agricole puisque cette protection garantit la transmissibilité des exploitations.

Réglementer la localisation de l'urbanisation à proximité des exploitations

Il s'agira avant tout de veiller à ce que les prescriptions du SCoT ne conduisent pas à enclaver les sièges d'exploitation.

Le SCoT du pays de Lorient en fait un objectif :
« *Les choix de localisation des zones d'urbanisation*

future doivent éviter l'enclavement des entités d'exploitation ainsi que leur morcellement, et ce, pour faciliter les restructurations foncières nécessaires à l'accroissement de la productivité agricole. »

Le SCoT du Dijonnais régit très fermement l'affaire : « *La construction d'habitations aux abords des sièges d'exploitations est interdite, en application du Règlement sanitaire départemental, sauf dans les cas de dérogations possibles prévus par la loi Solidarité et Renouvellement urbains du 13 décembre 2000, la loi Développement des territoires ruraux du 23 février 2005 et la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006. »*

Et celui de Nantes Saint-Nazaire limite cette construction d'habitations aux abords des sièges d'exploitation (Nantes Saint-Nazaire)



Stabulation laitière dans la Loire

Réglementer des distances entre les bâtiments d'exploitation et les logements de fonction

Le SCoT demande au PLU de définir la distance maximale entre les bâtiments d'exploitation et les logements de fonction et à défaut les conditions d'implantation des logements en continuité du bâti existant le plus proche, écart, hameau, village. (Nantes Saint-Nazaire).

Réglementer les conditions de construction des logements et bâtiments d'exploitation, ainsi que la diversification et la reconversion du bâti agricole

Il s'agit d'abord de se prémunir contre les spéculateurs et les « faux agriculteurs » désireux de construire un logement en zone agricole. Le SCoT de la Narbonnaise a choisi pour y arriver de conditionner la création de logements à la réalisation préalable de bâtiments d'exploitation en continuité du bâti agricole existant (La Narbonnaise). Le SCoT du pays de Lorient limite à un logement au plus par siège d'exploitation.

Il s'agit ensuite de maîtriser les changements de destination du bâti agricole. Le SCoT de Cholet autorise « *la réfection et la transformation d'un bâtiment dans le cadre d'un aménagement à destination d'hébergement de loisirs ou d'activités touristiques (gîte, chambre d'hôte, ferme auberge...) à condition que cet aménagement soit complémentaire d'une exploitation agricole et s'inscrive dans le cadre de la valorisation d'un patrimoine bâti de qualité architecturale* ». Certains SCoT comme celui d'Angers laissent les communes préciser dans leur PLU les bâtiments en question : « *Le règlement du document d'urbanisme peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole.* »

4.3.2 Organiser les flux agricoles et agroalimentaires et gérer les grandes infrastructures agricoles et agroalimentaires

La circulation des engins agricoles est le deuxième problème récurrent.

Elle est d'abord à prendre en compte lors du choix des surfaces à rendre urbanisables pour ne pas perturber le fonctionnement des exploitations agricoles. Ainsi le SDRIF préserve-t-il le réseau des espaces agricoles stratégiques, une trame agricole en quelque sorte. Et il cherche à assurer la continuité fonctionnelle par la préservation de la circulation des engins agricoles et de l'accès aux grands équipements des filières agricoles. Le SCoT d'Angers prescrit que « *la circulation des engins agricoles sera facilitée entre les sièges d'exploitation et les espaces de production. [...] Cette problématique sera traitée par des dispositifs adaptés ou des itinéraires alternatifs* ». Il insiste même sur « *l'accès aux vallées inondables* ». D'autres SCoT recommandent, voire prescrivent, la réalisation future d'un schéma de circulation des engins agricoles.

Jusqu'à présent on trouve peu de prescriptions ou recommandations au sujet de marchés de gros ou autres abattoirs. Cette thématique devrait prendre davantage d'ampleur au fur et à mesure que le SCoT se préoccupera plus d'alimentation et de la logistique d'approvisionnement de la ville. Il sera alors important de prendre en compte les flux alimentaires et de favoriser par la planification des solutions respectueuses de l'environnement.



Rond-point en agglomération châlonnaise (71)

4.3.3 Traiter les conséquences de la mutation de certains espaces agricoles

Ce troisième thème n'est pas le moindre. Que de conflits en son nom et de méfiance accumulée...

Limiter la fragmentation des espaces agricoles par les infrastructures

On évitera d'abord de créer des problèmes grâce à une bonne localisation du développement urbain, particulièrement des infrastructures.

Certains projets de développement urbains importants, tels qu'aéroports, gares et extensions de voies ferrées, réseau routier, peuvent avoir de forts impacts sur le fonctionnement des exploitations agricoles.

Le SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire évoque « *l'obligation de limiter la fragmentation des exploitations agricoles par les infrastructures* ».

Étudier et gérer en concertation avec le milieu agricole l'impact de l'urbanisation et de la pression foncière

Lorsqu'on n'aura pu éviter ces nouvelles emprises, il est essentiel de prescrire dans le SCoT que le PLU obligera à une évaluation économique des impacts des projets d'extension urbaine sur les exploitations concernées.

L'obligation de réaliser un diagnostic pour toute emprise urbaine significative est une prescription habituelle des SCoT. Le SCoT de l'agglomération lyonnaise qui prévoit de gérer en concertation avec le milieu agricole l'impact direct de l'urbanisation : liste les éléments à analyser : « *Impact sur les unités d'exploitations ou sur le potentiel agricole, analyse du fonctionnement de la circulation des engins agricoles, impact direct ou enclavement des sièges d'exploitations, traitement de la frange entre territoire urbain et espace agricole.* »

Le PADD de Métropole Savoie a même repris les résultats de la négociation entre collectivités et organisations professionnelles agricoles : « *Accompagner la mutation des exploitations évin-*

cées : la réalisation ou l'extension de certaines zones d'activité peut entraîner l'éviction des agriculteurs qui exploitent aujourd'hui des terrains correspondants. Les communes ou EPCI maîtres d'ouvrage de ces réalisations auront à cœur d'accompagner la mutation de leur structure d'exploitation en liaison avec les organismes professionnels. Les études et les bilans de ces zones devront prendre en compte cette contrainte. Les organisations professionnelles agricoles ont proposé aux collectivités des programmes d'action et d'avoir le souci d'accompagner les mutations des exploitations touchées par les opérations d'aménagement. »

Le SCoT de la région Flandre-Dunkerque rappelle que la stricte limitation du nombre d'échangeurs sur l'A16 devrait permettre de réduire les incidences sur le territoire agricole en matière de périurbanisation.

Les questions de pollution extérieure due à l'urbanisation sur l'espace agricole sont aussi à prendre en compte même si on n'a pas trouvé de dispositions spécifiques dans les SCoT consultés.

4.4 S'exprimer sur le type d'agriculture souhaitée pour prôner des orientations stratégiques

4.4.1 Le débat

Au sens strict de la loi, le SCoT n'a pas pour vocation de prôner un type d'agriculture, pas plus d'ailleurs qu'un type de commerce ou d'industrie. C'est l'apanage des politiques sectorielles. Les organisations professionnelles agricoles rappellent systématiquement la loi lorsqu'il n'y a pas de consensus local sur une vision commune du développement agricole.

Elles craignent que les élus favorisent de nouvelles formes d'agriculture « électoralement porteuses » au détriment de l'agriculture réelle du territoire et de choix plus globaux. Elles craignent aussi que la planification corsète l'initiative des exploitants et des entreprises collectrices. Certaines collectivités

se méfient également de recommandations trop précises en matière économique qui leur paraissent peu efficaces.

Mais les dispositions plutôt consensuelles prises par la plupart des SCoT témoignent d'un mouvement général qui conduit progressivement à intégrer l'agriculture dans le projet de territoire des pays, parcs naturels régionaux ou agglomérations. Beaucoup de SCoT affichent un certain nombre d'objectifs prioritaires en matière d'intervention publique locale en faveur de l'agriculture. L'élaboration du PRAD porté-à-connaissance auprès du maître d'ouvrage du SCoT est un autre signe de cette territorialisation partielle de la politique agricole.

Il est donc de plus en plus illusoire de penser que l'on pourra mobiliser les acteurs locaux en faveur de la protection des espaces agricoles lors de l'élaboration d'un SCoT tout en leur déniaut le droit d'évoquer le projet agricole.

Aussi paraît-il plus judicieux de profiter de l'élaboration du SCoT (lorsque son périmètre a du sens en matière agricole) pour revisiter ou commencer à préciser le projet agricole local en l'intégrant au projet global de la planification et traduire ses orientations stratégiques dans le SCoT. C'est d'abord la certitude de prendre en compte l'agriculture réelle. C'est aussi le moyen de favoriser lors de

la mise en œuvre du SCoT, les actions, programmes ou politiques d'accompagnement en faveur de l'agriculture.

Lorsque le périmètre est peu pertinent pour l'agriculture, on cherchera à énoncer quelques grandes orientations globales qui rendront lisible l'agriculture dans la planification urbaine.

4.4.2 La méthode

Les données manquent pour apprécier la créativité des acteurs des SCoT en matière de transcription du projet agricole. Mais quelques rédactions surprennent par la qualité de leur culture agricole.

La production d'outils méthodologiques en la matière reste à réaliser. L'élaboration du SCoT d'Aubagne, une des agglomérations historiques des politiques en faveur de l'agriculture périurbaine (sa première charte date de 1994), pourrait être une des références. Le choix de charger la même instance de piloter la réécriture de la charte agricole et de travailler au volet agricole du SCoT a garanti la confrontation du projet agricole avec la stratégie du SCoT et la traduction de la charte dans le SCoT. Ainsi, il est notamment prévu que le premier défi de la charte – « *sanctuariser et valoriser les terres fertiles et nourricières* » – soit mis en place dans le SCoT en délimitant des « *espaces agricoles sanctuarisés pour le développement d'une agriculture périurbaine soutenable* ».



Au temps des AMAP

L'étude des huit SCoT initiaux en 2006 et l'enquête réalisée en 2012 auprès des agglomérations de Terres en Villes, échantillon non représentatif de la situation française, indiquent que l'on parle davantage d'orientations agricoles dans les PADD et DOO créés actuellement.

Les acteurs des territoires qui ont déjà une politique agricole locale s'emploient à ce qu'elle soit bien reprise dans le SCoT : cas des chartes agricoles d'Aubagne et Besançon, cas d'Angers et de Grenoble...

Pour les autres territoires, le SCoT est un moyen d'engager une réflexion sur le projet agricole local : le SCoT de Caen, qui annonce la réalisation d'une prochaine charte agricole, et celui du Dijonnais en sont de bons exemples.

Il ne semble donc plus possible aujourd'hui d'ignorer l'agriculture ou de l'évoquer très largement dans le PADD pour ne rien en dire dans le DOG. Toutefois, la plupart des SCoT approuvés énoncent des prescriptions ou recommandations encore partielles, principalement liées à l'espace, à l'environnement et à la diversification de l'agriculture vers les circuits courts.

4.4.3 Les types d'agriculture privilégiée

Le parti pris majoritaire est de considérer que c'est au PADD de traiter des types d'agriculture privilégiés, les DOO se contentant de distinguer des espaces agricoles spécifiques traduisant les dispositions du PADD.

Mais on retrouve parfois dans les DOO tout un argumentaire hiérarchisant les priorités comme dans le SCoT de Caen :

« Productive, intensive et fortement mécanisée, l'agriculture dans Caen-métropole se retrouve aujourd'hui au cœur des problématiques du développement durable dans la mesure où elle doit concilier les contraintes économiques que lui impose sa nécessaire rentabilité, dans un marché de plus en plus ouvert au plan mondial, et les impératifs environnementaux que constituent désormais la préservation de la qualité des sols, la protection qualitative et quantitative de la ressource en eau et

le maintien de la biodiversité.

À ces défis, s'ajoute celui de la mutation de la profession agricole qui doit gérer sa pyramide des âges et la tendance à la diminution du nombre d'exploitations dont, a contrario, la taille moyenne s'accroît.

La mutation à laquelle l'agriculture va devoir faire face dans les années à venir ne concerne pas que la profession agricole, elle constitue un enjeu d'aménagement pour l'ensemble du territoire. En effet, l'organisation de l'espace de Caen-métropole [dépendra très largement de] l'organisation de son agriculture. »

Moins « urbanocentrés », les SCoT actuels n'ignorent plus les réalités économiques agricoles. Ils ont une vision plus complexe et plus juste de l'agriculture locale :

« Il n'en demeure pas moins que l'agriculture locale peut difficilement abandonner le modèle économique actuel et accepter une diminution des rendements qui conditionnent le revenu agricole dans un contexte d'ouverture des marchés suite à la réforme de la PAC en 1999. » SCoT de Caen métropole
« Le potentiel de l'agriculture de la plaine dijonnaise et de la côte viticole en matière touristique, de loisirs, d'accueil des citoyens, de gestion de l'environnement et des paysages est à soutenir et valoriser. Mais les conditions d'une activité productive, de la viticulture notamment, doivent être préservées » SCoT du Dijonnais

Si la diversification et le développement des circuits courts sont toujours les thèmes agricoles favorisés de la planification urbaine, les filières longues (Caen, Dijon, Toulouse...) ont acquis droit de cité et les SCoT évoquent comme le DOO de Grenoble la recherche de solutions hybrides : *« Combiner économie de grandes filières, filières locales, circuits courts et services, que ce soient des filières de production et de commercialisation. »*

Des préoccupations nouvelles émergent : épandage des boues, énergie, agriculture sociale (jardins partagés), conflits de cohabitation, transformation sur place des produits agricoles, durabilité de la ville. La planification française est encore très éloignée du « food planning » anglosaxon qui cherche à planifier le territoire à partir de la question alimen-

taire mais on voit poindre une meilleure prise en compte des ressources agricoles et agronomiques territoriales (cf. pôle végétal d'Angers par exemple), une préoccupation de relocalisation des productions et une prise de conscience des enjeux des mutations actuelles de l'agriculture.

L'espace et l'agrienvironnement sont les deux principaux vecteurs de la différenciation des types d'agriculture dans les SCoT.



Gare Saint-Charles à Marseille (13)

■ Énoncer les préférences via les types d'espace

Nombre d'organisations agricoles restent méfiantes vis-à-vis de la différenciation des zones agricoles par le SCoT. Elles craignent qu'ainsi soient déqualifiées et fragilisées les zones les moins protégées et les moins reconnues par les citoyens. Sans doute cette différenciation heurte-t-elle aussi un milieu très attaché à « l'unité agricole ». Il n'empêche qu'elle est de plus en plus utilisée et de plus en plus affinée, notamment par les SCoT qui approchent de manière approfondie l'agriculture.

Le premier type de différenciation spatiale affiche des priorités sur **l'ensemble du périmètre agricole**

en modulant les prescriptions et recommandations. Ces SCoT reconnaissent la diversité agricole locale sans hiérarchisation forte entre types d'espace. Le SCoT de Strasbourg retient dans son DOO cinq types de zones :

- les terres fertiles à préserver et les vocations de production à soutenir ;
- le secteur viticole à préserver ;
- le secteur agricole lié aux cultures spéciales et à l'élevage à conforter ;
- l'agriculture périurbaine en lien avec la ville à prendre en compte ;
- l'agriculture adaptée au milieu humide à encourager.

Le PADD du SCoT de l'agglomération lyonnaise cartographie quatre types de territoire agricoles :

- maintenir l'intégrité des territoires de grande culture ;
- protéger les territoires de gestion agropastorale ;
- assurer le maintien des espaces d'activité diversifiée (polyculture, élevage, cultures fruitières et maraîchères) ;
- protéger et valoriser les territoires arboricoles.

Le deuxième type de différenciation est fondé sur **l'intensité de la pression urbaine**. Ces SCoT privilégient les zones agricoles de forte pression urbaine et énoncent des prescriptions spécifiques.

Le DOG d'Angers distingue certains espaces à proximité de secteurs de développement futur. C'est la conception francilienne du front urbain. Rennes désigne des champs urbains. Le SCoT de Besançon distingue neuf secteurs comprenant plusieurs communes où s'applique un principe de protection agricole renforcée. Grenoble considère comme prioritaire la reconquête des zones en cours d'enfrichement.

Encore plus révélatrice de la priorisation des types d'agriculture est la différenciation des espaces **par production**.

Dans la tradition française, les espaces AOC, très majoritairement viticoles, ne prêtent pas à débat : ils sont d'autant plus protégés que l'Institut national des appellations d'origine (INAO) suit la planification. Le SCoT de Métropole Savoie prévoit des règles de constructibilité particulièrement strictes dans ces secteurs. C'est aussi le cas à Strasbourg ou ailleurs. Mais dans le Sud, par exemple dans le périmètre du SCoT de la Narbonnaise qui a bien protégé son vignoble, la crise viticole provoque des pressions inquiétantes en faveur de l'assouplissement des règles.

Les espaces maraîchers bénéficient (il n'en était pas fait mention dans les DOG des huit SCoT étudiés initialement) du développement actuel des AMAP et de l'engouement pour l'approvisionnement en produits biologiques et locaux de la restauration collective. Ils sont bien protégés par les SCoT.

Dans le même ordre d'idées, certains SCoT comme celui de l'agglomération lyonnaise ou de Besançon distinguent les espaces agricoles de circuits courts, des espaces existants, mais aussi des espaces à créer (le SCoT parle de zones dédiées aux filières courtes placées en réserve agricole). Angers protège les espaces liés à la production végétale spécialisée en rappelant notamment les engagements de la charte foncière départementale de l'Anjou.

Même si ces dispositions concernent aussi les autres productions, y compris la grande culture (Toulouse, Lyon, l'Île-de-France...), ce sont avant tout les productions spécialisées à forte valeur ajoutée et valeur culturelle/symbolique, souvent emblématiques des ceintures vertes qui sont priorisées par les SCoT.

L'élevage est présent via l'environnement (cf. paragraphe suivant) mais semble difficilement trouver sa place dans les SCoT.



Le vignoble de la Sainte-Victoire (13)

■ Énoncer les préférences par les pratiques agrienvironnementales

Déjà présentes dans les huit SCoT étudiés en 2006, les questions environnementales et agrienvironnementales ont pris de l'ampleur depuis le Grenelle.

L'agriculture est abordée sous l'angle de la protection de la biodiversité et de la qualité de l'eau. Là aussi, le débat n'est pas toujours facile avec une profession agricole qui se sent souvent agressée. Elle déplore que les compensations environnementales soient prises sur les espaces agricoles et se méfie de mesures environnementales qui auraient pour effet de diminuer le revenu des agriculteurs sans compensation financière.

Certains SCoT l'ont bien compris :

« Il conviendra à l'avenir d'accompagner la profession agricole pour qu'elle poursuive les efforts déjà engagés pour faire évoluer les pratiques culturales vers une agriculture plus respectueuse des milieux, tout en respectant le travail des agriculteurs et sa juste rémunération. » (SCoT de Caen Métropole)

Concernant la biodiversité, il est bien trop tôt pour évaluer les conséquences sur l'agriculture de la définition de **la trame verte et bleue** dans les SCoT. On se risquera à dire que, là aussi, les échanges entre acteurs sont la garantie d'une prise en compte réciproque des préoccupations, un préalable à l'évolution de la posture agricole. Ainsi évitera-t-on de faire découler le projet agricole du SCoT des seules exigences du bon fonctionnement de la trame verte, comme on le voit parfois.

Les prescriptions en la matière visent souvent à privilégier l'élevage extensif et à empêcher le retournement des prairies en faveur des cultures, à interdire ou réglementer la construction de bâtiments agricoles et à exiger des pratiques agricoles compatibles avec la protection du milieu.

Conscients que tout ne se décrète pas, certains SCoT mettent en exergue les actions d'accompagnement en direction des agriculteurs. La crédibilité dépendra de la mise en place effective de ces actions.

La même philosophie et le même traitement dans le SCoT prévalent pour la question de l'eau. Le périmètre du SCoT de Caen Métropole est intégralement classé en zone de protection prioritaire nitrate (ZPPN). Après avoir situé l'impact économique pour les agriculteurs de modification de pratiques, le DOO se prononce pour un ensemble de recommandations en matière de :

- maîtrise de l'utilisation des intrants :
 - favoriser la mise en œuvre du programme d'actions de la directive nitrate,
 - accompagner, notamment techniquement, la profession agricole pour l'inciter à poursuivre les efforts engagés ;
- protection des aires d'alimentation des captages identifiés au titre du Grenelle :
 - favoriser la fertilisation raisonnée ;
- maîtrise du ruissellement :
 - élaborer en lien avec la profession des programmes spécifiques de maîtrise du ruissellement,
 - promouvoir la protection des haies stratégiques.

Mais le DOO va jusqu'à édicter des orientations qui sont des prescriptions :

- protection des haies dans les documents d'urbanisme ;
- repérage par les documents d'urbanisme des sites dans lesquels pourront être mises en œuvre les diguettes ou fascines.

Ces préconisations s'accompagnent de la recommandation d'élaborer une charte entre l'intercommunalité et la chambre d'agriculture.

Si l'impact négatif de l'agriculture sur l'environnement est souvent davantage mis en avant, le SCoT ne doit pas oublier son impact positif : outre son rôle dans la gestion des zones inondables et de la biodiversité, l'agriculture permet de lutter contre l'enfrichement et de limiter la propagation des incendies.

En conclusion, il semble que la génération actuelle des SCoT ait une vision plus approfondie de l'agriculture. L'agriculture semble moins déréalisée qu'auparavant. Mais on est en moyenne encore loin d'un projet construit qui donnerait toute sa place à l'agriculture et à l'alimentaire dans l'écosystème urbain.



L'estuaire de la Loire (44)

5. Cinquième étape

Mettre en œuvre, suivre et évaluer le SCoT

La phase de mise en œuvre du SCoT, après la phase d'élaboration, constitue la suite logique et indispensable du processus engagé. Elle requiert une attention toute particulière, car le risque peut être grand de voir le dispositif perdre sa dynamique, voire s'arrêter après l'approbation.

Or, si l'on comprend le SCoT comme une démarche dans le temps long, la mise en œuvre est une étape tout aussi essentielle pour poursuivre, avec la gouvernance initiale, l'action sur le terrain.

De plus, la démarche de planification peut être notablement renforcée par des outils de politique foncière, voire déboucher sur un ensemble d'actions, de projets, pour mettre en place, *in fine*, de véritables politiques en faveur de l'agriculture et des espaces ouverts.

Processus permanent, le SCoT doit désormais faire l'objet d'une évaluation au terme de six années. Le dispositif doit préparer cette évaluation en mobilisant les moyens, tant politiques que techniques, dans la durée.

■ RETOUR SUR LES HUIT SCOT ÉTUDIÉS INITIALEMENT

En 2011, Terres en Villes a enquêté avec les techniciens du syndicat mixte du SCoT, de la chambre d'agriculture, de la DDTM et de l'agence d'urbanisme (quand elle existait), sur la mise en œuvre de chacun des huit SCoT étudiés en 2006-2007 et des dispositions en faveur de l'agriculture : SCoT Métropole Savoie, de Montpellier agglomération, de Nantes Saint-Nazaire, de la Narbonnaise, du pays de Lorient, du pays de Rennes, du pays de Thelle et de la région Flandre-Dunkerque.

Il en ressort d'abord que le maintien de la dynamique créée lors de l'élaboration est primordial. Mais, dans beaucoup de cas, il n'y a plus de relation entre le SCoT et le monde agricole lors de la phase de mise en œuvre. Ce n'est pas très grave lorsque le dialogue a été important lors de l'élaboration.

Il se confirme qu'une bonne prise en compte de l'agriculture dans la phase d'élaboration prépare une bonne mise en œuvre (Métropole Savoie, Nantes Saint-Nazaire par exemple) mais que l'on peut aussi récupérer intelligemment une prise en compte initiale insuffisante en s'en donnant les moyens (cf. le pays de Rennes et son Plan local de l'agriculture).

L'enquête révèle que des règles du jeu claires et strictes en matière de protection des espaces agricoles favorisent une bonne mise en œuvre du SCoT. A contrario, des règles floues ne permettent pas de lutter efficacement contre l'étalement urbain d'autant plus que la gouvernance du SCoT est faible.

La formation des élus, la présentation régulière du SCoT aux acteurs, les échanges réguliers entre praticiens d'horizon divers sont d'autres conditions de bonne mise en œuvre.

5.1 Se donner les moyens d'une gouvernance pérenne intégrant l'agriculture

5.1.1 Conforter le rôle de la maîtrise d'ouvrage

Le rôle du maître d'ouvrage du SCoT s'avère central pour continuer de porter l'esprit du SCoT. La pérennité du maître d'ouvrage du SCoT est une condition indispensable pour maintenir la gouvernance et mettre en place les outils de suivi.

Le Code de l'urbanisme prévoit la permanence de l'établissement public de coopération intercommunale, chargé non seulement de l'élaboration du SCoT et de son approbation, mais aussi de son suivi et de sa révision (article L122-4).

Son efficacité pourra se juger 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 initial.

La force d'orientation du SCoT dépend d'abord du volontarisme des acteurs à mettre en œuvre le projet, en utilisant leurs politiques locales et les divers outils qui en découlent. Il est souhaitable, par exemple, de conserver après l'approbation l'esprit des commissions de travail entre élus, représentants de la profession agricole, techniciens, qui avaient instruit et préparé ce volet du SCoT, afin de suivre, évaluer développer la dynamique du SCoT.

5.1.2 Conforter la gouvernance à chaque échelle

L'effet d'entraînement du SCoT dépend aussi bien sûr de son échelle et du lien créé avec les structures intercommunales. Il est a priori plus simple de mettre en œuvre un SCoT à l'échelle d'une communauté, qu'elle soit urbaine, d'agglomération ou de communes, puisque celle-ci dispose en direct des leviers puissants de ses compétences (cependant, cette échelle, généralement différente de celle du bassin de vie, sera moins efficace pour agir sur les mécanismes d'étalement urbain qui se développent sur l'aire urbaine).

Dans les territoires à gouvernance plus complexe comme les syndicats mixtes, des dispositifs plus élaborés doivent être inventés.

Ainsi, le SCoT de Nantes Saint-Nazaire préconise une solution intéressante en s'appuyant sur des **Schémas de secteurs** par EPCL, schémas réalisés après l'approbation du SCoT, qui sont aussi l'occasion d'aborder les questions agricoles dans les communautés, plus près des enjeux du terrain, voire de mettre en place des politiques agricoles locales et leurs outils de gestion.

5.1.3 Maintenir les liens entre SCoT et monde agricole

Ce n'est certes pas la règle. Mais la création de la CDCEA et l'obligation d'évaluer le SCoT tous les six ans devraient faciliter dorénavant cette relation, à la condition que les chambres d'agriculture en fassent une priorité.

L'exemple de Métropole Savoie est à suivre : le syndicat mixte et la chambre d'agriculture échangent régulièrement sur les PLU avec le soutien de l'État. Souvent, les chambres d'agriculture et la DDT (M) s'appuient sur les chartes foncières départementales pour convaincre le syndicat mixte d'aller dans ce sens.

5.2 Mettre en œuvre le SCoT en mettant les PLU en compatibilité avec le SCoT

Il s'agit à la fois de respecter le délai légal et de traduire les orientations du SCoT, particulièrement celles en faveur de l'agriculture.

5.2.1 Accompagner une mise en compatibilité respectueuse des délais

Le Code de l'urbanisme demande aux documents d'urbanisme de « rang inférieur », notamment les PLU et les cartes communales, d'être mis en compatibilité avec le SCoT. C'est là une portée essentielle du SCoT, qui est ainsi le cadre de cohérence des différents PLU. Cette mise en compatibilité du PLU doit intervenir dans un délai de trois ans après que le SCoT ait été rendu applicable (pour les

anciens POS qui ne seraient pas compatibles, ils doivent être révisés sans délai).

Cette compatibilité légale, contrôlée par les services de l'État et par le maître d'ouvrage du SCoT, constitue le « service minimum » de la mise en œuvre. Mais certains SCoT doutent d'y arriver dans les trois ans.

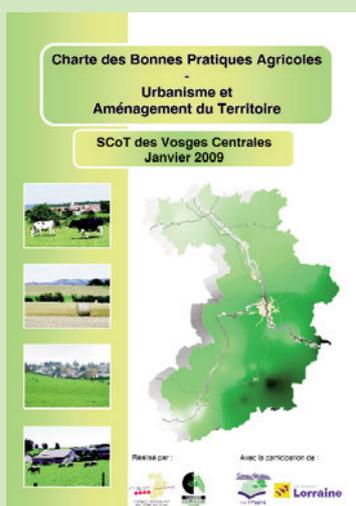
L'observation montre que la mise en compatibilité nécessite un véritable accompagnement de la part du SCoT afin d'expertiser les PLU au vu des prescriptions. La réalisation de fiches techniques explicatives est souvent utile.

Ces fiches seront très utilement complétées par un outil spécifique dédié à l'agriculture à l'image de l'exemplaire travail du syndicat mixte des Vosges centrales et de la Chambre départementale d'agriculture.



Source : Syndicat mixte du SCoT du Dijonnais

« Charte des bonnes pratiques agricoles – Urbanisme et aménagement du territoire » SCoT des Vosges centrales



Le document

Cette charte, à destination des élus locaux et des agriculteurs, a été réalisée suite à l'approbation du SCoT, en partenariat avec le syndicat mixte du SCoT des Vosges centrales et la chambre d'agriculture des Vosges. Pourquoi cette collaboration ? Avant tout pour approfondir la lecture conjointe du SCoT et en faciliter la mise en œuvre :

« Afin que la charte fonctionne, il a fallu échanger pour avoir une vision partagée » (R. Bogueuet, CDA 88).

L'objectif est de garantir « la pérennité économique des exploitations agricoles des Vosges en préservant des espaces agricoles durables et fonctionnels, tout en intégrant la nécessaire évolution des territoires ». Elle apporte « des outils pratiques d'application dans les domaines de l'agriculture et de l'urbanisme », présentés dans 20 fiches méthodologiques qui sont organisées en quatre grandes parties : « définitions », « foncier/documents d'urbanisme/projets d'aménagement », « bâti/autorisation d'urbanisme », « pratiques agricoles » (plaquette de présentation de la charte, 2008).

Quelques exemples de fiches :

*Quelles questions se poser lors d'un diagnostic agricole ?
Quelles mesures compensatoires possibles suite à l'urbanisation de terres agricoles ?*

*Comment raisonner l'implantation d'un nouveau site agricole ?
Quelles précautions prendre concernant la création de logements de fonction agricoles ?*

Quelles bonnes pratiques encourager au sein des espaces agricoles ?

www.cda-vosges.fr



Point de vigilance

Il semble indispensable que cette mise en compatibilité intervienne dans le délai imparti des trois ans, afin que les effets bénéfiques du SCoT soient traduits dans des délais raisonnables dans les PLU.

5.2.2 Traduire les « orientations agricoles » du SCoT dans les PLU

Certains SCoT précisent comment prendre en compte l'agriculture dans les PLU. Le SCoT de Dijon rappelle : « *Une concertation avec la profession agricole et viticole au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux s'impose (article L.300-2 du Code de l'urbanisme). La réalisation d'un diagnostic agricole concerté du territoire comprenant en particulier un volet socio-économique, et permettant de définir les enjeux et les orientations pour maintenir, diversifier, voire développer ces activités, doit être l'aboutissement de cette démarche.* » Il permet une analyse plus fine de l'agriculture, à l'échelle des exploitations.

Le PLU, outil privilégié du dialogue de proximité

Dans le PLU, l'agriculture peut être envisagée à l'échelle la plus fine, celle des exploitations, pour prendre en compte leur fonctionnement individuel, les besoins de déplacement des engins agricoles, anticiper l'impact foncier des éventuelles extensions urbaines...

Le **diagnostic agricole** du PLU est le moment privilégié de dialogue entre les élus et les agriculteurs locaux. Ce dialogue doit s'appuyer sur les principes du SCoT (économie d'espace, la protection des sièges d'exploitation, trame verte et bleue...) et se traduit dans les enjeux du PADD pour l'agriculture. Ce diagnostic agricole du PLU peut être réalisé par la chambre d'agriculture, ou au moins en l'associant, et gagne à organiser une rencontre avec l'ensemble des agriculteurs de la commune, qui permet aux élus d'expliquer les enjeux urbains qui motivent la procédure et d'entendre les agriculteurs exprimer leurs problématiques et attentes (évolution du foncier, succession, déplacements...). L'objectif est de partager une vision claire de l'avenir du territoire, pour aboutir

éventuellement à un phasage des évolutions urbaines prenant en considération les impacts sur les exploitations agricoles. Certaines intercommunalités s'assurent de la réalisation par les communes d'un diagnostic agricole de qualité en le finançant ou le cofinçant.

■ RETOUR SUR LES HUIT SCOT ÉTUDIÉS INITIALEMENT

Trois SCoT ont particulièrement investi en matière de diagnostic.

- Le SCoT de Métropole les a tous réalisés. Son intercommunalité centre, la communauté d'agglomération de Chambéry Métropole a même fait étudier les effets sur l'activité agricole de la mutation des parcelles agricoles en terrain à bâtir.
- Le SCoT du pays de Lorient a investi via son agence d'urbanisme, l'AUDELOR, en matière de diagnostic agricole participatif. Celui-ci prend en compte la carte agronomique et transforme dans le périmètre du SCoT les terrains à bâtir en équivalent de litres de lait perdus. Cet outil pédagogique a permis une bonne sensibilisation des élus aux effets négatifs de l'étalement urbain. Il est maintenant décliné par communes. À noter que les Lorientais s'appuient aussi sur la charte Agriculture et urbanisme du Morbihan).
- Dans le pays de Rennes, la commission agriculture en collaboration avec techniciens du pays, des EPCI et de la chambre d'agriculture a conduit une réflexion sur la manière de mener un diagnostic agricole de PLU partagé avec les agriculteurs. Cela a été l'occasion de réfléchir sur le contenu des zones A et N, les expériences d'échange foncier et le groupement parcellaire. Il a été décidé également de mettre en place un atlas parcellaire agricole.

Au-delà du diagnostic agricole du PLU, la participation du maître d'ouvrage du SCoT et de la chambre d'agriculture lors **des réunions des « Personnes publiques associées » (PPA)** apparaît essentielle, car c'est au fil de l'élaboration du PLU que des remarques « pédagogiques » peuvent utilement être faites, permettant d'infléchir le projet pour une meilleure prise en considération des enjeux agricoles et des orientations agricoles du SCoT.

Au stade de l'**avis final sur le PLU arrêté**, où se juge la **compatibilité**, il est souvent trop tard pour enrichir le projet, seuls les problèmes les plus flagrants peuvent être soulevés pour « éviter le pire », mais cet avis final reste essentiel pour la transcription fidèle des principes du SCoT dans les PLU.

En effet, le SCoT est désormais soumis à l'avis des CDCEA, organisme collégial où se construit la doctrine départementale en matière d'économie d'espace et de protection de l'agriculture, mais les PLU des territoires couverts par un SCoT n'y sont pas soumis systématiquement (ces PLU peuvent être examinés par la CDCEA à titre facultatif) et seule la vigilance au stade de l'avis final de la chambre d'agriculture, du maître d'ouvrage du SCoT et de l'État permet d'assurer l'obligation de compatibilité. La cohérence de la hiérarchie des normes d'urbanisme repose bien sur le volontarisme et les moyens que ces acteurs peuvent mobiliser pour assurer cette vigilance sur la compatibilité.



Point de vigilance

La participation du maître d'ouvrage du SCoT aux révisions des PLU apparaît essentielle pour insuffler l'esprit du SCoT au cours du processus, via les réunions des « personnes publiques associées notamment », mais aussi pour donner un avis final éclairé sur leur compatibilité.

Enfin, si le suivi est effectif, son efficacité dépend bien sûr de la clarté des règles du DOO et des outils mis en place dans le SCoT (carroyage, limites franches, potentiel urbanisable chiffré, niveau de densité...).

Les difficultés sont donc apparues dans trois types de situation. Ce sont d'abord les SCoT qui avaient des dispositions de protection floues qui n'ont pu contrôler correctement par exemple l'évolution des hameaux ou des centres commerciaux. Ce sont aussi les SCoT des territoires marqués par la crise agricole, principalement méditerranéens, qui doivent faire face aux pressions en faveur de l'urbanisation. Enfin, la mise en œuvre du SCoT a fait regretter à certains acteurs agricoles de ne pas avoir, lors de l'élaboration du SCoT, suffisamment pris la mesure des déclassements retenus ou des règles de densité un peu faibles : il est vrai que l'absence de diagnostic agricole ne facilitait pas les choses.

La mise en œuvre a aussi révélé les limites des règles de phasage dont l'adoption dans le SCoT a poussé certaines communes à utiliser l'intégralité de la surface autorisée sur les 10 ans du PLU, alors que SCoT prévoyait une durée de 20 ans. Dans un territoire particulier, les communes expliquent qu'elles ont besoin de ces surfaces parce que le Grenelle et la future révision du SCoT rendront plus restrictives les possibilités offertes. Certains acteurs soupçonnent quelques triches en matière de densité car la mise en œuvre ne prévoit pas de calcul spécifique.

Dans le même ordre d'idée, le flou entre les zones naturelles et agricoles peut être pénalisant dans l'application du PLU qui, en classant certaines zones agricoles en zone N, empêchera le développement ou l'installation de bâtiments agricoles. Enfin, le SCoT de Nantes Saint-Nazaire a révisité les règles de réciprocité des bâtiments agricoles à la faveur de la mise en œuvre.

Toutes ces remarques montrent l'apport irremplaçable de la phase de mise en œuvre... et de son évaluation. Elles militent en faveur de règles claires et précises en matière de protection des espaces agricoles : « *Il y a un bon suivi des communes car la cartographie est très précise : on ne peut pas tellement dévier d'une cartographie du SCoT* », dit un acteur agricole du SCoT de Métropole Savoie. Une idée partagée en Loire-Atlantique puisque tous les SCoT ont adopté un carroyage, une cartographie précise. Elles militent aussi en faveur d'un suivi du SCoT qui associerait tous les acteurs concernés et, pourquoi pas, en faveur d'une évaluation contradictoire du SCoT.



Inquiétudes foncières dans le Doubs

L'apport du PLU intercommunal

Le PLU intercommunal, incité par la loi d'engagement national pour l'environnement ou « Grenelle II » présente l'avantage de permettre de bien articuler les orientations agricoles du SCoT et les politiques publiques d'agglomération y compris en matière agricole. L'expérience de Nantes Saint-Nazaire a satisfait le monde agricole : l'agglomération de Nantes était autrefois le secteur le plus conflictuel. Depuis le PLU intercommunal, elle est devenue le secteur le plus « tranquille ».

Le PLU Intercommunal de Lyon par exemple, traduit dans son PADD d'agglomération les orientations des politiques publiques concernant la « valorisation de la trame verte ». Au niveau communal, le PADD élaboré à l'échelle de chaque commune permet de territorialiser les objectifs du PADD d'agglomération.

Ce dispositif, qui a les préférences des organisations agricoles françaises, ne s'impose cependant pas encore à l'ensemble des intercommunalités.



Le PLU intercommunal du Grand Lyon

5.3 Renforcer l'action du SCoT avec les outils de politique foncière, compensation foncière, ZAP, PAEN...

■ RETOUR SUR LES HUIT SCOT ÉTUDIÉS INITIALEMENT

Trois SCoT n'ont pas réfléchi à la mise en place d'outils fonciers spécifiques. Dans le quatrième territoire de SCoT, le PAEN fait peur aux élus et n'est pas envisagé pour l'instant.

Les quatre autres SCoT pratiquent une politique foncière active, notamment en matière agricole.

- L'agglomération de Montpellier a privilégié la ZAD et l'acquisition publique de foncier pour densifier ses projets urbains. Elle promeut les agriparks en front urbain.
- Métropole Savoie et la chambre d'agriculture de Savoie ont développé une politique de compensation des emprises et mis en place cinq zones agricoles protégées. La sixième est en cours.
- Le pays de Rennes et Rennes Métropole qui a une longue tradition de plan d'action foncière privilégie l'intervention de la SAFER (convention avec l'intercommunalité). La création récente de l'établissement public foncier régional élargit les perspectives. Et le travail actuel sur les champs urbains pourrait favoriser la mise en place de ZAP ou PAEN. Le monde agricole reste prudent, craignant que la société « décide » ce qui doit être cultivé sur ces « espaces agricoles ».
- Enfin, dans le périmètre du SCoT de Nantes Saint-Nazaire, ce sont quatre projets de PAEN et deux projets de ZAP qui sont à l'étude. Un projet d'EPFL est également conduit localement.

La mise en œuvre d'actions de compensation foncière, une gestion adaptée des emprises et d'aménagements fonciers en faveur de l'agriculture sont parmi les principales attentes de la profession agricole. À tout le moins, ces actions crédibilisent la démarche du SCoT et la parole des élus.

5.3.1 La compensation d'emprise et l'intervention foncière ponctuelle

Les collectivités, communes ou communautés mènent généralement une politique d'anticipation foncière en utilisant les outils classiques à leur disposition (DPU : droit de préemption urbain, ZAD : zone d'aménagement différé...) pour constituer leurs réserves foncières. Des terrains, le plus souvent agricoles, sont achetés à l'amiable ou via des déclarations d'utilité publique, en indemnisant les agriculteurs-exploitants via des indemnités d'éviction, de réemploi, pour pertes de récoltes... Néanmoins, même si ces indemnités s'ajoutent au prix juste de la terre agricole, il est souvent difficile pour les agriculteurs concernés de retrouver rapidement de la terre à proximité, dans un contexte de concurrence foncière souvent exacerbé en secteur périurbain.

Ainsi, même si la terre a été payée au-delà du prix du marché, l'agriculteur a perdu une partie de son outil de travail, et parfois une partie conséquente ou stratégique qui peut remettre en cause la viabilité de son exploitation. C'est pourquoi il n'est pas suffisant de s'en tenir à l'obligation légale d'indemniser correctement les emprises. Les collectivités, si elles souhaitent réellement maintenir une activité agricole à proximité des villes, doivent chercher à compenser l'emprise par un échange de terres quasi équivalentes, non seulement en surfaces, mais aussi en capacité de production (qualité agronomique, quotas, droits à paiement unique, droits d'épandage, labels...). La recherche de terres de compensation ne peut se faire qu'en lien avec les organismes agricoles, et notamment avec la SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural), dotée d'un droit de préemption lié à ses missions d'intérêt général.

Plusieurs SCoT ont suscité ou conforté la mise en place de ce type de politique à l'échelle intercom-

munale comme dans le périmètre de Métropole Savoie, dans le pays de Rennes ou encore en région grenobloise. L'idéal est de combiner la réalisation d'un diagnostic de l'impact des emprises, la définition des objectifs et modalités de compensation, l'intervention de la Safer (souvent bien en amont afin d'avoir une réserve foncière dédiée) en partenariat avec l'EPF existant, la mise en œuvre d'actions d'accompagnement de l'exploitant visant à la recherche de valeur ajoutée ou, par exemple, au transfert du siège d'exploitation... et l'évaluation de l'opération.



Emprise en vallée de la Drôme

5.3.2 La protection et l'aménagement des zones agricoles stratégiques

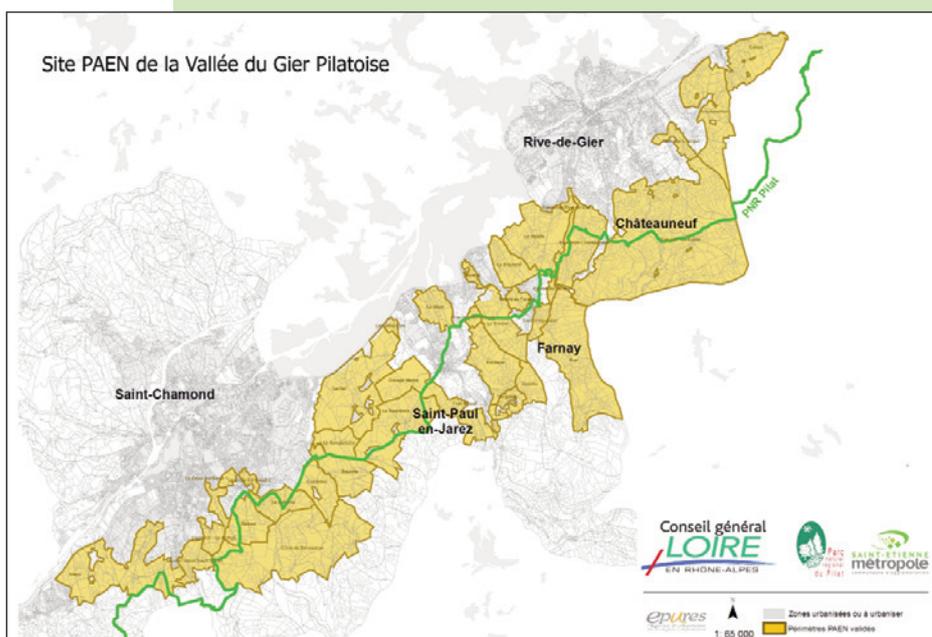
Même si le mouvement est encore peu repéré, on constate ces dernières années une multiplication de projets d'aménagement et de gestion d'espaces agricoles en front urbain. Les SCoT ont été un accélérateur puissant de la prise de conscience que ces espaces agricoles, stratégiques pour le fonctionnement territorial, nécessitent une gestion durable associant les acteurs privés et les acteurs publics. Il faut dire que les PRIF, les projets nature du Grand Lyon et des expériences comme celle du parc de la Deûle avaient ouvert la voie.

Le regain actuel de l'agriurbanisme et le succès du concept de parc agricole hérité de l'expérience catalane et italienne en sont d'autres illustrations.

Cette traduction concrétise les engagements du Scot. Le SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire indique : « Ces espaces agricoles (pérennes à 20 ans) sont les zones de mise en œuvre logique de la politique foncière que peut développer le conseil général, en partenariat avec les communes et les intercommunalités, au titre des dispositions de la loi sur les territoires ruraux. »

Le SCoT de Montpellier a choisi de privilégier l'aménagement des petits espaces multifonctionnels, vitrines en front urbain. La création du PAEN de la vallée du Gier pilotoise sur un grand espace est avant tout une manière de renforcer la protection d'un SCoT peu contraignant. Quant aux Penap lyonnais sur des espaces encore plus grands, ils donnent un second souffle aux projets nature déjà bien posés.

Le PAEN de la vallée du Gier pilotoise



Du SCoT au PAEN

Il a été créé sur un secteur commun à Saint-Étienne-Métropole et au Parc naturel régional du Pilat grâce à l'appel à projet du conseil général de la Loire. Il protège 3 102 ha situés sur cinq communes périurbaines de la vallée du Gier. L'agriculture y est dynamique, la pression urbaine forte, les enjeux paysagers et naturels importants.

Le PAEN, dont la finalité est la protection du site contre l'urbanisation, a retenu cinq objectifs :

1. Créer les conditions favorables au maintien d'une agriculture périurbaine viable et pérenne, et préserver le foncier agricole et favoriser son accès.
2. Améliorer l'attractivité du territoire pour favoriser l'installation.
3. Dynamiser l'économie agricole en lien avec le territoire.
4. Améliorer la cohabitation agriculteurs, résidents et promeneurs.
5. Participer à la qualité environnementale des espaces agricoles et naturels et des ressources et améliorer la fonctionnalité des corridors écologiques.

Six actions sont financées directement par le budget départemental PAEN (l'action d'animation, deux actions agricoles et trois actions en faveur de l'environnement) alors qu'une dizaine d'autres actions émergent au budget du PSADER de Saint-Étienne métropole, procédure contractuelle de la région Rhône-Alpes

Les PENAP (PAEN) lyonnais : des espaces de projets dans l'armature verte du SCoT

Le diagnostic agricole mené dans le cadre du SCoT de Lyon a permis de définir la trame verte et bleue. La place des Penap dans le SCoT a ensuite été envisagée à travers trois scénarios :

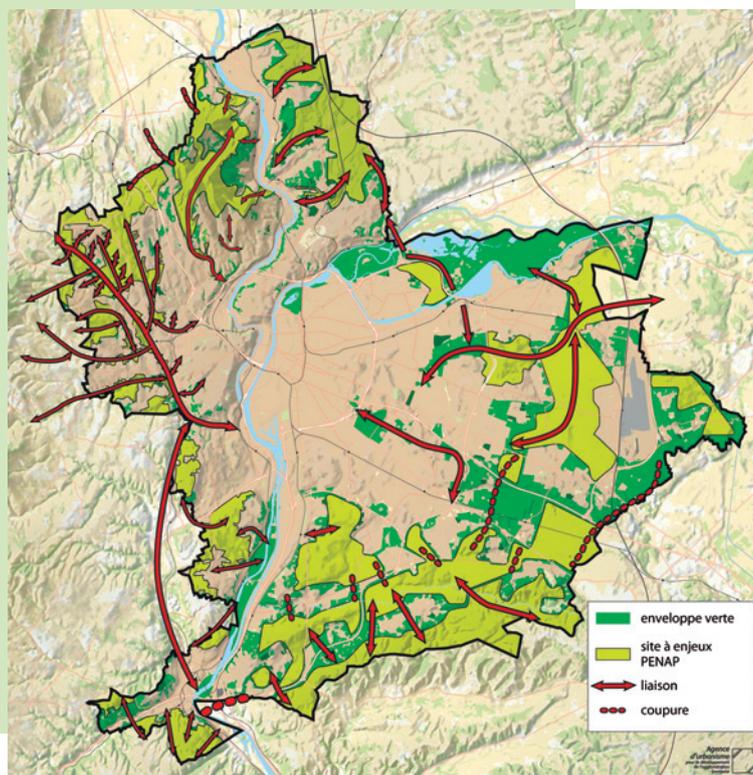
soit le périmètre Penap correspondant à l'armature verte, sur la base du postulat « tout protéger et tout valoriser car tout est menacé à long terme » ;

soit le périmètre Penap aurait protégé des sites particuliers comme les projets nature ou des sites à forte valeur environnementale (ZNIEFF, corridors écologiques...) ;

soit il correspond à une armature de protection et de valorisation, d'espaces cohérents scénario choisi et illustré par la carte qui suit.

À noter que « L'enveloppe verte » correspond à l'armature verte du SCoT.

www.urbalyon.org



Les sites à enjeux PENAP (document conseil général 2009).

■ PAROLES D'ACTEUR – Hervé Garin, agriculteur au pied des Minguettes (69)

Pourquoi vous êtes-vous investi dans la démarche Penap ? Qu'est-ce que ça vous apporte ?

« La démarche de protection des terres agricoles ; la possibilité d'avoir des aides du conseil général pour des promotions de projet agricole : aménagement de points de commerce, financement d'échanges de parcelles ; de l'accompagnement, de l'encadrement ; un suivi avec un animateur, pour voir s'il y a des choses à faire. »

« Ça peut permettre de faire des aménagements comme de l'irrigation, ça apporte la possibilité pour l'agriculteur de se dire que ses parcelles ne sont pas à la merci de l'urbanisation, de faire des investissements à beaucoup plus long terme, de sécuriser les exploitations agricoles. »

« Les Penap, c'est aussi la possibilité que le conseil général investisse sur certains terrains, que les agriculteurs ne pourraient pas acheter. Il faut essayer de maintenir les structures d'exploitation, le parcellaire : un agriculteur n'en a pas forcément les moyens. C'est un investissement à long terme, il faut être sûr que derrière, il le valorise pendant longtemps. »

Les agriparcs de Montpellier

Le SCoT affichait la volonté de faire d'une partie de la vallée du Lez un agriparc. L'agglomération s'est lancée dans la mise en œuvre de ce projet et a défini différents sites-tests. Actuellement, une zone de 300 ha sur le site de Vivier a été délimitée en fonction des opportunités foncières. Elle concerne une petite partie de la zone de la vallée du Lez définie dans le SCoT, et se situe entièrement dans l'armature des espaces naturels et agricoles. Deux cents hectares ont été achetés par l'agglomération et mis à disposition de nouveaux agriculteurs par le biais d'une convention avec la Safer. L'Association régionale pour le développement de l'emploi agricole et rural (ARDEAR) de Midi-Pyrénées accompagne les agriculteurs dans leur installation. L'agriculture, autrefois majoritairement tournée vers la culture de melons, a été largement diversifiée (vignes, maraîchage, céréales, élevage, oliviers, apiculture) et les agriculteurs s'engagent par le biais d'un cahier des charges à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement et à vendre en direct ou en circuits courts.

www.montpellier-agglo.com/nos-grands-projets/agenda-21/

5.4 Articuler SCoT, projets d'agglomération et politiques intercommunales, départementales et régionales en faveur de l'agriculture et des espaces ouverts

■ RETOUR SUR LES HUIT SCOT ÉTUDIÉS INITIALEMENT

Trois SCoT n'ont pas développé de politiques agricoles locales. Dans l'un des cas, le pays de Thelle, l'agriculture est très présente dans le pouvoir local et la planification. Dans une autre agglomération, l'intercommunalité conduit des actions qui concernent l'agriculture mais sans qu'on puisse parler de politique. C'est le manque de consensus entre élus et profession agricole qui paraît expliquer cette difficulté à approfondir la thématique et à « gravir une nouvelle marche ».

Dans les cas de Chambéry, Lorient, Nantes Saint-Nazaire et Rennes, cinq agglomérations toutes membres aujourd'hui de Terres en Villes, l'articulation entre SCoT et politiques locales en faveur de l'agriculture est de bonne qualité et prépare l'avenir :

- Métropole Savoie a conduit le PSADER et son intercommunalité centre a développé en cohérence une politique ambitieuse en matière d'agriculture et de forêt ;
- le pays de Lorient, dont le SCoT reprenait bien les engagements de la charte agricole, a approfondi sa politique sur les thèmes de la restauration collective, de la pêche et de la qualité de l'eau. L'agence d'urbanisme a même organisé un atelier de sensibilisation à l'agriculture ;
- Nantes Métropole a une politique assez complète et innovante : elle travaille actuellement avec la profession sur la reconquête des friches agricoles. Le SCoT et le schéma de secteur ont conduit la communauté d'agglomération de la région de l'estuaire nazairien (CARENE) à mettre en place avec la profession une politique agricole ambitieuse ;
- le pays de Rennes et ses intercommunalités ont élaboré avec la profession et les autres acteurs locaux concernés un Programme local de l'agriculture.

En dernière instance, 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 agriurbaine intercommunale bien articulée aux orientations du SCoT qui saura valoriser la protection des espaces agricoles



Serre en pays d'Aix-en-Provence

5.4.1 La politique agricole intercommunale

L'association Terres en Villes préconise de coconstruire cette « politique agriurbaine » entre collectivités et organisations professionnelles agricoles et d'inscrire cette volonté dans un document partenarial qui peut prendre différentes dénominations : Charte agricole (Lorient), Protocole de partenariat (Nantes), Programme local de l'agriculture (Rennes), Programmes agriurbain (Île-de-France)... La « charte Terres en Villes » détaille les points essentiels pour réussir cette politique agriurbaine :

- Les acteurs du territoire périurbain ne se connaissent pas ou peu. Le développement de la démarche requiert donc, au préalable, une **connaissance mutuelle** renforcée qui passe par une sensibilisation des acteurs.
- **Le lieu de coconstruction**, choisi par les acteurs, détermine en concertation les modalités du projet.
- Préparé là aussi en concertation, **le diagnostic** identifie les enjeux du territoire et donc les axes potentiels du projet.

Reprenant les enjeux retenus, **la charte** définit les **objectifs** stratégiques recherchés et énonce les **engagements politiques**.

- Le programme d'action prévoit, **sur le long terme, la mobilisation cohérente de moyens** techniques et financiers déclinés en objectifs et répondant à la charte.

La convention explicite clairement le **fonctionnement** des instances du projet et les **rôles** de chaque partenaire pour le partenariat et chaque action.

- L'évaluation se fait sur la politique menée, le partenariat et les actions, et **revisite les enjeux du territoire**.

Le Plan local de l'agriculture de Rennes

Durant l'élaboration du SCoT du pays de Rennes, des échanges sur l'avenir de l'agriculture ont eu lieu dans le cadre du Conseil de développement (Codespar). Au-delà de la traduction réglementaire dans le SCoT via la protection des espaces agricoles, les responsables agricoles et les élus ont souhaité officialiser leur consensus et les actions partenariales à mener. Le Programme local de l'agriculture (PLA) a donc été signé deux mois après l'approbation du SCoT entre La chambre d'agriculture, la Safer, le pays de Rennes et Rennes Métropole, dont il est un des grands documents programmatiques, comme le PLH ou le PDU. Il a ultérieurement été également adopté par les autres communautés de communes du pays de Rennes.

Après avoir rappelé les intérêts communs des élus et responsables agricoles au maintien d'une agriculture

viable au sein de la « ville archipel », le PLA ouvre cinq axes de travail :

1. Échanger autour d'un observatoire de l'agriculture.
2. Concilier urbanisme, agriculture et foncier.
3. Conforter le bocage dans ses multiples rôles.
4. S'adapter au nouveau contexte énergétique et climatique.
5. Renforcer le lien entre les citoyens et les agriculteurs.

De nombreuses actions sont engagées sur ces différents thèmes en partenariat entre les signataires, et un comité de pilotage du PLA se réunit trois à quatre fois par an. Le pays de Rennes assure la coordination du PLA et les échanges entre communautés de communes et d'agglomération qui restent les territoires de la mise en œuvre effective des actions.

<http://www.rennes-metropole.fr/agriculture,167689/>

5.4.2 Les politiques agricoles départementales et régionales

Les départements et les régions s'impliquent différemment selon les lieux dans les SCoT comme dans les politiques agricoles locales.

Quelques exemples de liens entre ces politiques agricoles et d'urbanisme méritent d'être cités :

le conseil régional de Rhône-Alpes demande aux territoires sollicitant son aide pour la mise en place de Projets stratégiques agricoles et de développement rural (PSADER) de montrer comment ils protègent le foncier agricole notamment à travers

le SCoT. Il a également financé le diagnostic du PAEN de la vallée du Gier pilatoise qui est une procédure départementale.

Le conseil régional d'Île-de-France apporte une aide majorée à la mise en place d'analyses fonctionnelles des espaces agricoles, naturels et forestiers dans les territoires où il existe des SCoT.

De nombreux départements ont élaboré des chartes « agriculture et urbanisme » qui décrivent les bonnes pratiques et l'implication des acteurs. La mise en place des PAEN garantit également une meilleure prise en compte des territoires agricoles

périurbains dans les politiques départementales. Enfin, comme il a été dit, l'élaboration du PRAD sous la responsabilité du préfet de région renforcera le lien entre agriculture et SCoT, puisque celui-ci est appelé à en tenir compte.

Ces relations fonctionnent dans les deux sens : la mise en œuvre du SCoT est dépendante des politiques des collectivités et de l'État, mais elle influe aussi sur l'évolution de ces politiques. La mise en place d'une directive périurbaine dans le cadre du SRADT du Nord Pas-de-Calais ou encore la mise en place actuelle d'une contractualisation en faveur de l'agriculture et de l'alimentation entre cette région et cinq agglomérations, sont révélatrices de cette évolution.

5.5 Évaluer, mettre en place les systèmes d'observation, mesurer en particulier la consommation d'espace

■ RETOUR SUR LES HUIT SCOT ÉTUDIÉS INITIALEMENT

Cinq des huit SCoT ont mis en place une évaluation de la consommation des espaces agricoles.

- À Lorient, l'AUDELOR gère un observatoire de la consommation des espaces agricoles qui alimente un porté-à-connaissance du SMSCoT aux communes.
- Métropole Savoie s'est dotée d'un observatoire général, mais calcule la consommation des espaces agricoles par déduction (tache urbaine).
- À Montpellier, le syndicat mixte a défini des indicateurs pour décrire les limites entre bâti et non bâti. Le DGEAF a été transformé en observatoire départemental.
- L'observatoire de la consommation de l'espace du SCoT de Nantes Saint-Nazaire a été créé suite au diagnostic agricole. Le syndicat mixte travaille également à un tableau de bord avec indicateurs pour mieux apprécier la capacité d'accueil du littoral.
- À Rennes enfin, l'observatoire sur l'agriculture est opérationnel depuis cette année. Les Rennais ont aussi repris l'idée d'atlas du parcellaire agricole expérimenté par Angers Loire Métropole.



Paysage agricole (71)

Initialement prévu tous les 10 ans par la Loi SRU, le rythme des évaluations est désormais fixé à six ans par la loi Grenelle 2.

Même si la périodicité est plus rapprochée, il paraît indispensable de mettre en place un monitoring dès les premières années d'application du SCoT, pour vérifier l'effectivité réelle des prévisions et prévenir les éventuelles dérives.

L'impact sur les espaces agricoles relève à l'évidence de cette évaluation, mais à condition de définir les bons indicateurs pour l'agriculture. Le suivi spatial de l'urbanisation, la connaissance quantitative des espaces consommés et urbanisés sont facilités par le développement des systèmes d'information géographique dans les territoires. Néanmoins, il faut bien être conscient que la quantité d'espaces urbanisés ne reflète qu'une partie de la perte de surface agricole constatée, de nombreux autres usages consommant aussi des terres agricoles : parcs autour des habitations à la campagne et résidences de loisirs, jardins familiaux, élevages de loisirs (chevaux, moutons...).

L'évaluation devra déterminer si les efforts demandés par le SCoT sont au rendez-vous, si les objectifs de densité et d'économie d'espace sont atteints, et la mise en place d'observatoires réguliers permettra de corriger le tir, en cas de dérives. Mais, au-delà du regard sur la consommation des espaces agricoles, la connaissance de l'agriculture doit aussi prendre en compte la dynamique économique et sociale de l'agriculture et de ses filières et choisir les indicateurs selon les contextes locaux.

5.5.1 Définir la consommation d'espace

L'évaluation, menée par l'établissement public du SCoT doit ainsi notamment porter sur l'analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière de maîtrise de la consommation d'espace.

Il s'agira de collecter et d'analyser d'une part les résultats du SCoT au regard des objectifs chiffrés qui avaient été décidés. En fonction des résultats de cette évaluation, les élus auront la charge de décider si le SCoT doit ou non être révisé.

L'objectif de « consommation économe de l'espace » fait partie des objectifs essentiels pour un SCoT, car il engage le territoire sur les résultats attendus de sa politique en matière d'organisation urbaine. Le SCoT doit donc afficher un objectif chiffré de consommation économe de l'espace.

Les travaux du SCoT auront au préalable dû conduire à une analyse de la consommation des 10 dernières années avant le SCoT (cf. diagnostic § 3).

L'article L 122-5-3 11 énonce : « *Au plus tard à l'expiration d'un délai de 6 ans à compter de la délibération portant approbation du SCoT, de la dernière délibération portant révision complète de ce schéma, ou de la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement public procède à une analyse des résultats de l'application du schéma en matière d'environnement, de transport et de déplacements, de maîtrise de la consommation d'espace et d'implantation commerciale, et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement.* »

L'article L 122-1-2 mentionne au sujet du rapport de présentation : « *Il présente une analyse de la consommation d'espace naturel, agricole et forestier au cours des 10 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.* »

5.5.2 Mesurer la consommation d'espace

La mise en place d'un dispositif d'observation est indispensable tout autant pour effectuer les mesures de consommation pendant l'élaboration du SCoT que pour suivre les évolutions du territoire au moment de l'évaluation. Ceci plaide pour le maintien d'une assistance technique permanente auprès de l'établissement public du SCoT.

En l'absence d'un éclairage précis concernant les indicateurs à utiliser, la mesure de la consommation d'espace prend actuellement des formes et des niveaux de précision assez variables selon les territoires. Il apparaît utile d'adopter une méthode suffisamment fine pour repérer les avancées diffuses de l'urbanisation qui peuvent constituer une part importante de la consommation d'espace. La méthode de l'observation directe par la photographie aérienne est celle qui donnera les résultats les plus fins.

La méthode utilisée doit bien évidemment être la même pour l'évaluation et le diagnostic initial du rapport de présentation.

Une Observation régionale de la consommation d'espaces agricoles et naturels : OCEAN

Afin de limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels, le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) de 1994 fixait à 1 750 ha par an l'ouverture des espaces à l'urbanisation pour un objectif régional de construction de 53 000 logements et de 4 000 000 m² de surface d'activité et d'équipement par an.

Un outil de suivi est mis en œuvre en 1997. Il s'agit d'un outil d'« Observation de la consommation des espaces agricoles et naturels » (OCEAN). Différents partenaires participent à cette démarche avec leurs sources de données respectives :

- les données TERRUTI de la Direction régionale et inter-départementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France (DRIAAF) ;
- le Mode d'occupation des sols (MOS) de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU-IDF) ;
- les fichiers fiscaux sur les propriétés non bâties de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement.

Un énorme travail de recherche de cohérence entre ces différents outils a été conduit. L'évaluation de leurs modes d'élaboration, de leurs nomenclatures et de la confiance que l'on peut apporter à chacun n'a pas permis d'obtenir un chiffre unique de la consommation des espaces agricoles au niveau régional, mais elle a constaté une convergence de l'évolution de chacun de ces indicateurs.

Cette démarche a notamment permis de constater la baisse du rythme de consommation des espaces agricoles et naturels en zones urbanisées après la mise en application du SDRIF de 1994.

Les contextes national – Grenelle de l'environnement, Loi de modernisation agricole – et régional – révision en cours du SDRIF – conduisent aujourd'hui à relancer les réflexions sur cette observation.

■ ÉTAT DES LIEUX DES CDCEA – APCA, 10 janvier 2012

Au 31 décembre 2011, l'APCA a réalisé un premier état des lieux sur 40 départements : 39 CDCEA étaient installées et avaient réalisé une ou plusieurs réunions opérationnelles. Elles se sont saisies des dossiers obligatoires, mais aussi facultatifs : PLU et cartes communales dans un périmètre SCoT, autorisations individuelles, et autres documents (Schémas régionaux climat air énergie – SRCAE, Schéma départemental des carrières, Zones d'aménagement concerté – ZAC, Zones d'aménagement différées – ZAD).

Plusieurs préfets se sont engagés à suivre l'avis de la CDCEA et les élus et collectivités territoriales y portent une certaine attention. Pour les examens de permis de construire pour les communes sans documents d'urbanisme, soumises au Règlement national de l'urbanisme (RNU), l'avis de la CDCEA est majoritairement suivi par l'autorité compétente.

Outre les représentants obligatoires, des personnes compétentes en matière foncière ont été entendues, notamment des représentants SAFER et EPF.

Les chambres d'agriculture sont représentées par le président ou son représentant, mais 35 des CDCEA admettent aussi la présence d'un technicien (sans voie délibérative).

La CDCEA peut faciliter l'articulation de l'ensemble des nouveaux outils de la LMAP (PRAD et doctrines thématiques). Elle pourrait aussi participer à la sélection et la mise en œuvre d'indicateurs résultant des travaux de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles.

■ PAROLE D'ACTEUR – Maurice Bonnard, maire de Saint-Joseph, vice-président de Saint-Étienne métropole, en charge de l'agriculture et de l'agroalimentaire – CDCEA

« Ce n'est pas un avis de pure forme, c'est un avis circonstancié, que Madame la préfète utilise. » « On a un département où il y a beaucoup de communes sans documents d'urbanisme, du coup on passe beaucoup de temps à examiner des permis de construire dans des communes au RNU. On a une constante : n'accéder à aucune dérogation. La lutte contre le mitage : point final. »

L'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, qui n'est pas encore mis en place, devrait faciliter une certaine harmonisation des méthodes. Le décret n° 2011-786 du 28 juin 2011 définit :

« L'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles élabore son règlement intérieur. Il

peut constituer des groupes de travail spécialisés et associer à ses travaux toute personne pouvant contribuer à la réalisation de ses missions. Il est doté d'un comité technique chargé de préparer son programme de travail. La composition et les modalités de fonctionnement du comité technique sont précisées par le règlement intérieur. »



Rond-point agricole à Autin (71)

Conclusion

Bien prendre en compte l'agriculture dans un schéma de cohérence territoriale sera d'abord une des principales mesures de la cohérence, de la transversalité et de la dimension intégrée du projet de territoire qui structure le SCoT.

Alors que la notion de périurbain commence à être remise en cause – certains affirment même qu'elle est dépassée –, il n'est plus envisageable de traiter marginalement la question agricole dans la planification. S'en contenter serait le signe d'une connaissance insuffisante des grandes tendances qui président à l'évolution de la ville et à celle des demandes sociales.

Articuler planification et prise en compte de l'agriculture

L'objectif de la démarche AgriSCoT est de faire des espaces et de l'activité agricole un **bien commun**, qui participe à une figure territoriale proposée par le SCoT. L'élaboration ou la révision du projet de territoire décliné par le SCoT nécessite en effet d'adopter une **posture** favorable à la coconstruction d'un récit pour le territoire qui sera traduit par une **figure territoriale** claire et partagée.

Si ces conditions ne sont pas suffisamment réunies, la prise en compte de l'agriculture dans le SCoT peinera à tisser les liens suffisants entre ville et agriculture, entre urbanité et agriculture, à mettre en valeur ce que d'aucuns nomment agriurbanisme

Mais pour y arriver, il faudra préalablement prendre la mesure de la complexité des relations entre agriculture, nature, territoire et ville en s'appuyant sur deux grandes valeurs liées au développement durable : **la multifonctionnalité agricole** et **l'armature verte**.

Une fois précisées posture et valeurs, il restera à approcher la question agricole selon trois entrées complémentaires et articulées : l'entrée par les espaces agricoles, l'entrée par l'activité agricole et l'entrée par le type d'agriculture.

Pour qu'elle ait toute son efficacité, cette démarche AgriSCoT devra être appliquée tout au long de la procédure, en cinq grandes étapes :

1. *Sensibiliser et mobiliser les acteurs politiques, professionnels et associatifs*
2. *Organiser la concertation et coconstruire la gouvernance*
3. *Réaliser un diagnostic agricole et identifier les enjeux majeurs*
4. *Élaborer un projet politique intégrant l'agriculture et le traduire dans le document d'orientations et d'objectifs*
5. *Mettre en œuvre, suivre et évaluer le SCoT*

Mais la prise en compte de l'agriculture dans le SCoT sera d'autant meilleure et efficace qu'il y aura eu et y aura un travail continu de connaissance, de compréhension, de sensibilisation, d'écoute... en amont et en aval du SCoT pour réduire, entre autres, les conflits entre monde rural, monde agricole et monde urbain, faire accepter les besoins, attentes des uns et des autres...

Avec beaucoup de pédagogie réciproque.

Prendre conscience des limites de la planification française pour aller plus loin

Il n'est pas contestable que la planification territoriale française actuelle s'intéresse aujourd'hui de plus en plus à la question agricole. Les marges de progrès sont encore très importantes tant dans la méthode que dans les prescriptions. Toutefois, certaines caractéristiques de la planification française limitent son efficacité en la matière.

Très normative, elle peine dans de nombreux territoires à favoriser l'émergence d'un projet stratégique coconstruit par l'ensemble des acteurs et conduit plutôt à énoncer des orientations plus ou moins bien articulées.

À l'inverse, l'absence d'obligation légale de délimiter finement les zones agricoles, forestières et naturelles pour les protéger la fragilise au regard des planifications du nord de l'Europe ou de la Suisse.

Dans un autre ordre d'idée, le découplage français entre planification et programmation la cantonne parfois dans un exercice de style sans prise directe avec l'exercice des pouvoirs réels capables de porter les investissements.

Si l'on rajoute à cela que la politique agricole française est fortement centralisée, dépendante de Bruxelles et Paris, qu'elle privilégie une approche filière et peine à prendre en compte le territoire (d'autant plus urbain et périurbain), on restera lucide sur ce que l'on peut attendre d'une bonne prise en compte de l'agriculture dans le SCoT.

En revanche, les préoccupations en matière de durabilité des écosystèmes urbains et le renouveau des questions alimentaires devraient renouveler dans les décennies qui viennent l'exercice de la planification. Des travaux comme ceux d'AgroCampus Ouest²⁰ introduisent en France les préoccupations des planificateurs anglo-saxons en matière de *foodplanning*.

Incontournable mais non suffisante, la planification n'épuise pas la question agricole locale. Le développement des politiques agricoles d'agglomération et des autres territoires de projet est en effet indispensable à une appropriation de cette question par les acteurs locaux.

C'est donc en articulant planification, projet agricole et projet alimentaire que les territoires de projet œuvreront en cohérence pour leur développement et participeront significativement au débat agricole et alimentaire.

Liste des sigles

AOC : appellation d'origine contrôlée	IAU IDF : institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France
ADAYG : association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois	INRA : institut national de recherche agronomique
ADEAR : association de développement de l'emploi agricole et rural	ITCF : institut technique des céréales et des fourrages
ARDEAR : association régionale pour le développement de l'emploi agricole et rural	LMAP : loi de modernisation de l'agriculture
APCA : assemblée permanente des chambres d'agriculture	LOA : loi d'orientation agricole
AURAN : agence d'urbanisme de la région nantaise	LOF : loi d'orientation foncière
CDCEA : commission départementale de la consommation des espaces agricoles	LMCU : Lille Métropole communauté urbaine
CDOA : commission départementale d'orientation agricole	MAAPRAT : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
CIADT : comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire	MODEF : mouvement de défense des exploitants familiaux
DAC : document d'aménagement commercial	MOS : mode d'occupation des sols
DDT (M) : direction départementale des territoires (et de la mer)	OCEAN : observation de la consommation des espaces agricoles et naturels
DGEAF : document de gestion de l'espace agricole et forestier	OILB : organisation internationale de lutte biologique
DOG : document d'orientations générales	OPA : organisations professionnels agricoles
DOO : document d'orientations et d'objectifs	OTEX : orientations technico-économiques des exploitations
DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche	PAC : Politique agricole commune
DRIAAF : direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	PADD : projet d'aménagement et de développement durable
EARL : exploitation à responsabilité limitée	PADOG : plan d'aménagement et d'orientation générale
ENE : engagement national pour l'environnement (loi)	PAEN : périmètres d'aménagement des espaces naturels
EPCI : établissement public de coopération intercommunale	PDU : plan de déplacement urbain
EPF : établissement public foncier (-R : régional ou -L : local)	PIG : projet d'intérêt général
FDSEA : fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles	PLH : programme local de l'habitat
FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural	PLA : programme local de l'habitat
FNAB : fédération nationale d'agriculture biologique	PLU : plan local d'urbanisme
GAEC : groupement agricole en commun	PNR : parc naturel régional
GIP : groupement d'intérêt public	POS : plan d'occupation des sols
	PPA : personne publique associée
	PPAEANP : périmètre de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains
	PENAP : protection des espaces naturels et agricoles périurbains
	PPRFR : plan pluriannuel régional de développement forestier

PRAD : plan régional de l'agriculture durable
PRIF : périmètres régionaux d'intervention foncière
PSADER : projet stratégique agricole et de développement rural
PSDR : programme Pour et Sur le développement régional
RNU : règlement national d'urbanisme
RUG : région urbaine grenobloise
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU : surface agricole utile
SCoT : schéma de cohérence territoriale
SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDAU : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDRIF : schéma directeur de la région Île-de-France
SRCAE : schéma régional climat air énergie
SRCE : schéma régional de cohérence écologique
SRU : solidarité renouvellement urbain (loi)
UH : urbanisme et habitat (loi)
ZAC : zone d'aménagement concerté
ZAD : zone d'aménagement différé
ZAP : zone agricole protégées
ZNE : zone naturelle d'équilibre
ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

Bibliographie

Planification

- Certu – Cete, *La démarche SCoT-témoins : les notes*.
- Certu – Cete, *Du diagnostic au projet : les enseignements dans les sites témoins*.
- Certu – Cete, *L'environnement dans les SCoT : **La synthèse dans les SCoT-Témoins***, septembre 2005.
- Certu – Cete, *La prise en compte de l'habitat et du foncier dans les SCoT : **La synthèse dans les SCoT-Témoins***, mai 2006.
- DGUHC – FNAU, *Les prémices de l'inter SCoT Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les « Grands Territoires »*, 2005.
- DGUHC, *L'articulation entre SCoT et projet de territoire, (charte de pays, projet d'agglomération). Journée d'échanges du 2 février 2005, Paris, 2005, 40 pages*.
- Dumont M. et Hellier E., *Les nouvelles périphéries urbaines – Formes, logiques et modèles de la ville contemporaine*, Presses universitaires de Rennes, 2010.
- Fédération nationale des agences d'urbanisme, *KaléidoSCoT : expériences d'agences d'urbanisme*, Certu, 2008.
- Sauvez M., *Rapport au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. La ville et l'enjeu du « développement durable »*, La Documentation française, juin 2001.
- Terres en Villes, *Prendre en compte l'agriculture dans les SCoT*, Certu, 2009.
- Vanier M., *Le pouvoir des territoires*, Economica, Anthropos, 2010.
- Zepf M. et Andres L., *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011.
- Rapport sur l'étalement urbain*, rapport établi par des membres du conseil général des Ponts-et-Chaussées, de l'inspection générale de l'Environnement, novembre 2007.

Agriculture

- Douillet A.-C. et Faure A. (2010), « Périurbanité et dynamiques intercommunales : l'agriculture entre sillons de dépendance et nouvelles priorités d'action publique » (pages 123 et 138). In *L'agriculture dans la ville éclatée*, Nathalie Bertrand, Montréal, 2010.
- Bonnefoy S., « La politisation de la question agricole périurbaine en France : points de repère », *Urbia* 12, 2011
- Bonnefoy S. et Marly J., *Urbaniser le périurbain : enjeux et difficultés*, Études foncières, 2010.
- Brand C. et Bonnefoy S., « L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? », *Vertigo*, 2011.
- Donadieu P. et Mazas E., *Des mots de paysage et de jardin*, Éducagri éditions, 2002.
- Ferault C., *Une histoire des agricultures*, Édition du Gérardé, octobre 2004.
- Fleury A. et Donadieu P., « De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine », *Courrier de l'environnement*, n° 31, 1997.
- Guillot X. (direction), *Espace rural et projet spatial, Vers un nouveau pacte ville-campagne ?*, université de Saint-Étienne, collection « École nationale supérieure d'architecture de Saint-Étienne », 2011.
- Parmentier B., *Nourrir l'humanité*, La Découverte, février 2007.
- Viard J., *Lettre aux paysans et aux autres sur un monde durable*, L'Aube, mars 2008.
- Rapport de la mission interministérielle chargée de proposer les modalités de l'intervention publique foncière dans les espaces périurbains, 2003.
- Fiches AGRESTE primeur RGA 2010. « Premières tendances », « Structure des exploitations agricoles », « Commercialisation des produits agricoles ».

Table des matières

Remerciement	3
Avant propos	4
Le réseau Terres en Villes	5
Sommaire	7
Introduction	9

PREMIÈRE PARTIE

Une nouvelle démarche pour bien prendre en compte l'agriculture dans les SCoT	11
1 Pourquoi prendre en compte l'agriculture dans un SCoT ?	13
2 Mais au fait, qu'est-ce qu'un SCoT ?	15
2.1 Le contenu du SCoT	16
2.2 L'élaboration du SCoT	18
2.2.1 Un périmètre et une maîtrise d'ouvrage pérenne	18
2.2.2 Un mode d'élaboration partagé	20
2.2.3 Le SCoT dans la hiérarchie des normes	21
- Le principe de compatibilité	21
- La notion de prise en compte	23
3 Et l'agriculture, la connaît-on vraiment ?	24
3.1 De nombreuses unités de production pour différentes stratégies d'exploitation	24
3.1.1 Des stratégies d'exploitation	24
3.1.2 Des systèmes agraires divers	25
3.1.3 Des « types » d'agriculture variés	25
3.2 Une activité ouverte sur l'extérieur	27
4 Agriculture et planification, quelle histoire ?	29
5 Quelle nouvelle démarche adopter ?	33
5.1 Afficher l'objectif	33
5.2 Adopter une posture, un récit, une figure territoriale	33
5.3 Reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture et comprendre l'armature verte	35
5.4 Privilégier trois entrées agricoles	35

Les cinq étapes de la démarche AgriSCoT

1 Première étape	
Sensibiliser et mobiliser les acteurs politiques, professionnels et associatifs	41
1.1 Inscrire la question agricole le plus en amont possible, dès les prémices du SCoT	41
1.2 Identifier les acteurs prioritaires	43
1.3 Sensibiliser les acteurs	43
1.4 Construire un climat de confiance pour mobiliser et impliquer les acteurs	44
1.5 S'organiser pour produire afin de contribuer à l'élaboration du SCoT	45
2 Deuxième étape	
Organiser la concertation et coconstruire la gouvernance	47
2.1 Créer et investir des lieux de débat multiacteurs	47
2.2 Le rôle particulier des chambres d'agriculture	48
2.3 Le rôle de l'État et des autres collectivités	49
3 Troisième étape	
Réaliser un diagnostic agricole et identifier les enjeux majeurs	50
3.1 Assurer un pilotage ouvert	50
3.2 Définir le cahier des charges	51
3.3 Privilégier une méthode ambitieuse	53
3.4 Croiser le diagnostic et le diffuser	54
4 Quatrième étape	
Élaborer un projet politique intégrant l'agriculture et le traduire dans le document d'orientations et d'objectifs	55
4.1 Donner sa place à l'agriculture dans le territoire	55
4.1.1 Structurer le territoire en partant des espaces naturels et agricoles	55
4.1.2 Afficher des principes qui guident l'urbanisation	56
4.2 Protéger les espaces agricoles et développer une urbanisation économe de l'espace	57
4.2.1 Assurer la préservation des espaces agricoles	58
Quantifier les espaces agricoles à préserver	59
Cartographier les différents espaces agricoles pérennes et fixer des limites à l'urbanisation	60
Étudier et prévoir la mise en place d'outils fonciers (ZAP, PAEN...) dans la phase de mise en œuvre du SCoT	64

4.2.2	Organiser l'urbanisation et contenir l'étalement urbain	66
	Préciser les objectifs de réduction de consommation d'espace agricole	66
	Quantifier la surface maximale de foncier pour l'urbanisation	66
	Densifier, intensifier l'urbanisation, privilégier le renouvellement urbain	67
	Privilégier des formes urbaines économes en foncier et les opérations de renouvellement urbain	68
	Lutter contre le mitage – limiter l'urbanisation diffuse	69
	Contrôler certains usages	70
4.3	Prendre en compte l'activité agricole	71
4.3.1	Protéger les sièges d'exploitation et permettre l'évolution de l'activité agricole	74
	Réglementer la localisation de l'urbanisation à proximité des exploitations	75
	Réglementer des distances entre les bâtiments d'exploitation et les logements de fonction	75
	Réglementer les conditions de construction des logements et bâtiments d'exploitation, ainsi que la diversification et la reconversion du bâti agricole	75
4.3.2	Organiser les flux agricoles et agroalimentaires et gérer les grandes infrastructures agricoles et agroalimentaires	75
4.3.3	Traiter les conséquences de la mutation de certains espaces agricoles	76
	Limiter la fragmentation des espaces agricoles par les infrastructure	76
	Étudier et gérer en concertation avec le milieu agricole l'impact de l'urbanisation et de la pression foncière	76
4.4	S'exprimer sur le type d'agriculture souhaitée pour prôner des orientations stratégiques	76
4.4.1	Le débat	76
4.4.2	La méthode	77
4.4.3	Les types d'agriculture privilégiée	78
	Énoncer les préférences via les types d'espace	79
	Énoncer les préférences par les pratiques agrienvironnementales	81
	Cinquième étape	
	Mettre en œuvre, suivre et évaluer le SCoT	83
5.1	Se donner les moyens d'une gouvernance pérenne intégrant l'agriculture	84
5.1.1	Conforter le rôle de la maîtrise d'ouvrage	84
5.1.2	Conforter la gouvernance à chaque échelle	84
5.1.3	Maintenir les liens entre SCoT et monde agricole	84
5.2	Mettre en œuvre le SCoT en mettant les PLU en compatibilité avec le SCoT	84
5.2.1	Accompagner une mise en compatibilité respectueuse des délais	84
5.2.2	Traduire les « orientations agricoles » du SCoT dans les PLU	8

5.3	Renforcer l'action du SCoT avec les outils de politique foncière, compensation foncière, ZAP, PAEN...	88
5.3.1	La compensation d'emprise et l'intervention foncière ponctuelle	89
5.3.2	La protection et l'aménagement des zones agricoles stratégique	89
5.4	Articuler SCoT, projets d'agglomération et politiques intercommunales, départementales et régionales en faveur de l'agriculture et des espaces ouverts	92
5.4.1	La politique agricole intercommunale	92
5.4.2	Les politiques agricoles départementales et régionales	92
5.5	Évaluer, mettre en place les systèmes d'observation, mesurer en particulier la consommation d'espace	92
5.5.1	Définir la consommation d'espace	8
5.5.2	Mesurer la consommation d'espace	8

Conclusion	99
-------------------	-----------

Liste des sigles	101
-------------------------	------------

Bibliographie	103
----------------------	------------

Agriculture in SCoTs

It was in 2006 that Terres en Villes, the French network of people involved locally in periurban agriculture, decided to launch long-term work on the inclusion of agriculture in planning. At the request of intercommunalities and chamber of agriculture members, the network began this project with the regional integrated development plan (schémas de cohérence territoriale - SCoT), the centrepiece of regional planning.

Certu has partnered Terres en Villes to clear the way for investigating this topic that has received insufficient attention but is becoming an increasingly important issue; as a multidisciplinary team made up of many different stakeholders, the AgriSCoT team was formed to compare different points of view and so enhance the work.

Following the 2009 publication by Certu Publications of the seminal work "Taking farming and farmland into account in SCoTs," this new guide extends the multidisciplinary work begun to move beyond the idea of regional planning, as this too "urban-centred" conception can no longer account for the complexity of regions and projects. It is time to illustrate the importance for counsellors, developers, agricultural professionals and residents of managing space in a rational way, of building towns together and of promoting synergies between town and farmland. This methodological guide is addressed to them.

The first section provides the prior knowledge necessary for a proper consideration of agriculture in SCoTs, the so-called AgriSCoT approach. It first defines the issues and special features of regional planning and agriculture and their complex relationships; it then presents the approach.

The second section is devoted to the five stages involved in implementing it.

Examples of best practice, comments by people involved or points that require special care illustrate the analysis and the detailed recommendations.

La agricultura en los SCoT*

Fue en 2006 cuando Terres en Villes (Tierras en ciudades), la red francesa de los actores locales de la agricultura periurbana, decidió lanzar un trabajo a largo plazo sobre la consideración de la agricultura en la planificación. A petición de las mancomunidades y cámaras de agricultura miembros, la red empezó esta tarea con el esquema de coherencia territorial (SCoT), elemento esencial de la planificación territorial.

El Certu se asoció con Terres en Villes para explorar esta temática, insuficientemente tratada, pero cada vez más presente. Se constituyó un equipo pluridisciplinario multiactores, el equipo AgriSCoT, para cruzar los puntos de vista y enriquecer los trabajos.

Tras la publicación en 2009 en las Ediciones del Certu de la obra fundadora «Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT» (Considerar la agricultura y sus espacios en los SCoT), esta nueva guía prolonga el trabajo pluridisciplinario emprendido para sobrepasar una concepción demasiado «urbanocentrada» de la planificación territorial, ya que esta concepción ya no consigue mostrar la complejidad de los territorios y proyectos. Es hora de ilustrar el interés común que tienen responsables políticos, planificadores, profesionales de la agricultura y habitantes para gestionar de manera razonada el espacio, construir conjuntamente la ciudad y favorecer las sinergias agriurbanas. La presente guía metodológica se dirige a ellos.

La primera parte aporta el conocimiento previo necesario para una buena consideración de la agricultura en los SCoT, acción llamada AgriSCoT. Sitúa primero los desafíos, las especificidades de la planificación territorial y la agricultura, así como la complejidad de sus relaciones y, a continuación, presenta la acción.

La segunda parte está dedicada a las cinco etapas de su aplicación.

Ilustran el análisis y las preconizaciones detalladas ejemplos de buenas prácticas, extractos de palabras de actores o de puntos de vigilancia.

*SCoT: esquema de coherencia territorial (Schéma de Cohérence Territoriale)

© CERTU - 2012

Service technique placé sous l'autorité du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement et du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le centre d'Études, le centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques a pour mission de faire progresser les connaissances et les savoir-faire dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du CERTU est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Coordination : Service éditions Certu (Bruno Daval)

Impression : Jouve - tél. 01 44 76 54 40

Mise en page : Sandrine Rosell - tél. 06 16 72 82 02

Couverture : Agence Album - tél. 03 85 38 37 83

Achevé d'imprimer : juin 2012

Dépôt légal : 2^e trimestre 2012

ISBN : 978-2-11-129489-9

ISSN : 0247-1159

Photos : Terres en Villes

Photos couverture : Les Rampaux, St-Laurent-de-Mure © Brun P./Agence d'urbanisme de Lyon

Pièce puzzle C. Simonato © Rennes Métropole

Cet ouvrage a été imprimé sur du papier issu de forêts gérées durablement (norme PEFC) et fabriqué proprement (norme ECF).

L'imprimerie Jouve est une installation classée pour la protection de l'environnement et respecte les directives européennes en vigueur relatives à l'utilisation d'encre végétales, le recyclage des rognures de papier, le traitement des déchets dangereux par des filières agréées et la réduction des émissions de COV.

Cet ouvrage est en vente au Certu

Bureau de vente :

9, rue Juliette Récamier

69456 Lyon Cedex 06 - France

Tél. : 04 72 74 59 59

Fax : 04 72 74 57 80

Internet : <http://www.certu.fr>