Certu

Terres en villes

Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

AURAN

METROPOLE Rennes

Adayg
Ville et terroir solidaires, terres d'avenir

Éditions du Certu

Collection Dossiers :

Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Ils pourront y trouver des repères qui les aideront dans leur démarche. Mais le contenu présenté ne doit pas être considéré comme une recommandation à appliquer sans discernement, et des solutions différentes pourront être adoptées selon les circonstances.

Le Certu publie également les collections : références, débats, rapports d'étude.

Dossier réalisé par :

Terres en Villes :

Serge Bonnefoy – secrétaire technique de Terres en Villes

Pascal Verdier – Rennes Métropole

Jean Noël Chaucesse – chambre d'agriculture de Loire-Atlantique

Lilian Vargas – Association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois (ADAYG)

Le Certu :

Jean Marly – coordonateur SCoT-témoins

L'Auran :

L'agence d'urbanisme de la région nantaise, membre du réseau de la FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme) représentée par Bruno Jullien, urbaniste qualifié

Avertissement

Cette version éditée sous forme de CD Rom souhaite contribuer à une meilleure prise en compte de l'agriculture dans les SCoT. Plus qu'une compilation d'exemples, elle développe une analyse des apports et des limites des SCoT étudiés en essayant de mettre en valeur quelques bonnes pratiques.

Elle est encore provisoire puisque les auteurs rédigeront ou compléteront leurs analyses sur le porter à connaissance de l'Etat, les rapports de présentations, les diagnostics agricoles, l'avis des Chambres d'agriculture et la mise en oeuvre. Ils souhaitent aussi éliminer certaines redondances pour faciliter la lecture. La nouveauté du sujet et les particularités locales de chaque SCoT impliquent par ailleurs un certain droit à l'erreur qu'il s'agira de rectifier.

Mais surtout, cette version sera présentée et mise au débat à l'occasion de la journée nationale Agriculture et SCoT du 25 septembre à Grenoble. On prendra en compte les apports de la journée. Enfin, chaque lecteur est sollicité pour faire part de ces remarques et proposer ses améliorations par courrier électronique auprès de Jean Marly (Jean.Marly@developpement-durable.gouv.fr**) ou de Serge Bonnefoy (**serge.bonnefoy@terresenvilles.fr**).**

La version complète format papier sera éditée en mars 2009. Elle sera accompagnée d'un guide d'une vingtaine de pages présentant le type de démarche préconisée pour une bonne prise en compte de l'agriculture périurbaine.

Avant-propos et remerciements

Les analyses de ce dossier résultent principalement des travaux sur l'agriculture conduits par le Certu et l'ensemble des Cete dans le cadre de la démarche SCoT témoins[1], ainsi que par Terres en Villes et ses partenaires Rennes Métropole, l'agence d'urbanisme de la région nantaise, la chambre d'agriculture de Loire-Atlantique et l'Association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois.

[1] Trois notes ont été produites et peuvent être consultées sur le site Internet : http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/scot/accueil.htm
Le processus de prise en compte de l'agriculture dans les SCoT : contexte et système d'acteur.
Les modalités de prise en compte (PADD, DOG), de mise en œuvre et de suivi de l'agriculture dans un SCoT.
SCoT et agriculture : quelles stratégies adopter ?

Huit SCoT approuvés ont été plus particulièrement étudiés, soit :

le **SCoT de la Région Flandre Dunkerque**, approuvé en juillet 2007
http://www.dunkerquegrandlittoral.org/actualite/docshtml/scot1.html

le **SCoT du Pays de Lorient**, approuvé en mars2006
http://www.scot-lorient.fr/

le **SCoT de l'agglomération de Montpellier**, approuvé en février 2006
http://www.montpellier-agglo.com/97282279/0/fiche___pagelibre/&RH=ACCUEIL&RF=1140897249790

le **SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire**, approuvé en mars 2007
http://www.scot-metropole-nantes-saint-nazaire.com/web/accueil.do

le **SCoT de la Narbonnaise**, approuvé en novembre 2006
http://www.sycot.fr/sycot.php

le **SCoT du Pays de Rennes**, approuvé en décembre 2007
http://www.paysderennes.fr/article/archive/3/

le **SCoT du Pays de Thelle**, approuvé en juin 2006
http://www.cc-paysdethelle.fr/thelle/document212.html

le **SCoT de Métropole Savoie**, approuvé en juin 2005
http://www.metropole-savoie.com/

Les rédacteurs remercient chaleureusement ces territoires et leurs personnes ressources pour les informations transmises.

Quelques exemples peuvent également être pris dans d'autres SCoT quand ils portent sur des sujets déjà validés par les acteurs des SCoT (périmètre, modalités de concertation...).

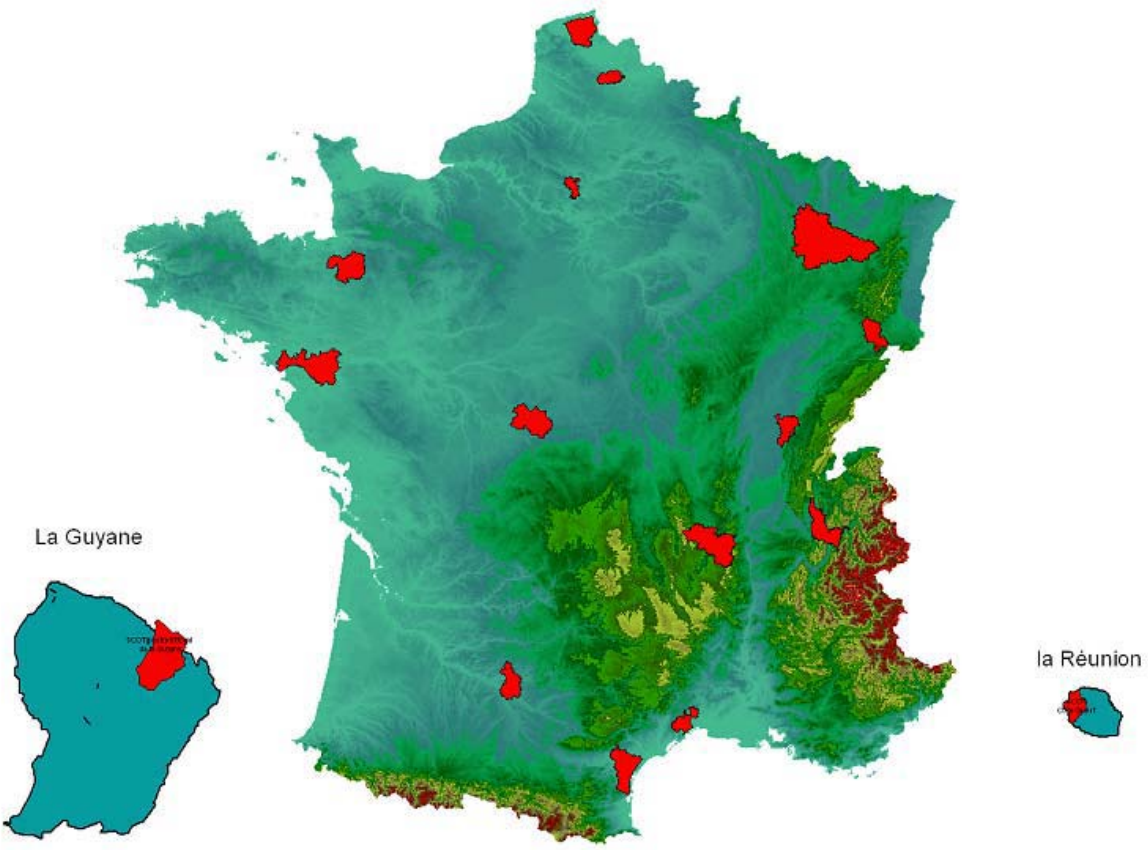
Les rédacteurs remercient également vivement celles et ceux qui ont accepté de relire cet ouvrage et qui, par la qualité, la pertinence de leurs observations et remarques ont contribué à son amélioration : Alain Dassonville (Ingénieur général du GREF), Céline Tahmazian (responsable du développement au Syndicat mixte du Schéma Directeur de la Région urbaine grenobloise), Stéphane Bois (Directeur du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire) et Fiona Thomas (Chargée du SCoT du Pays de Rennes)

La démarche SCoT témoins

La démarche SCoT témoins est une démarche partenariale d'accompagnement de 16 SCoT initiée en février 2004. Elle a été créée à l'initiative de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire), et associe également l'association des maires de France (AMF), la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), le club des maîtres d'ouvrage de SCoT, ETD (Entreprises, territoires et développement) ainsi que le Certu et l'ensemble des Centres d'études de l'Équipement (Cete).

Les sites témoins :

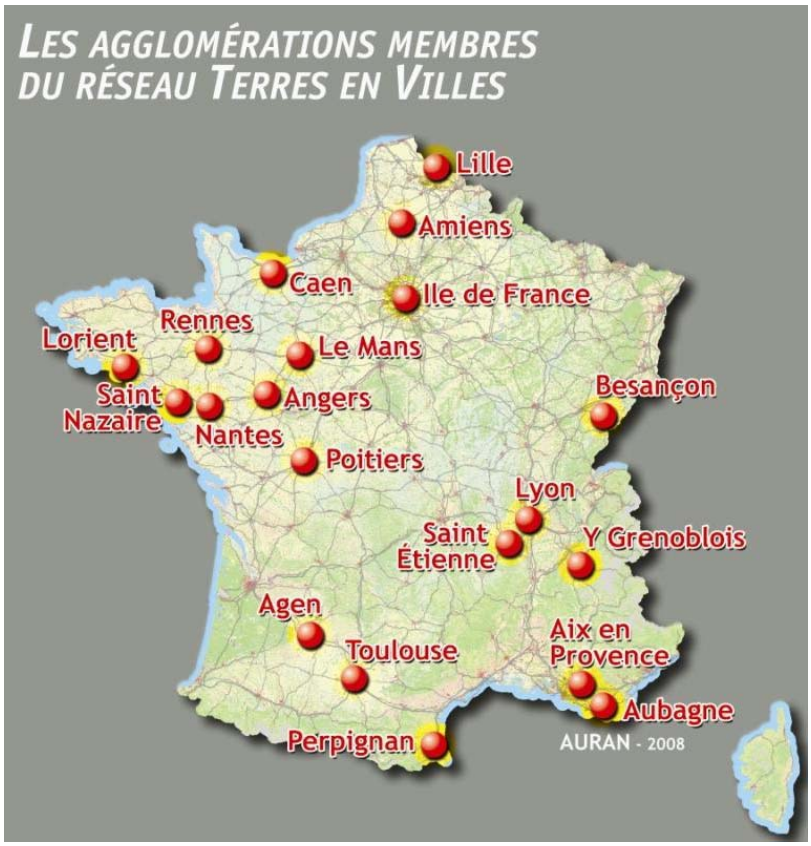
Pays de Thelle ; Flandre Dunkerque ; Lens Liévin / Hénin Carvin ; Pays de Fougères ; Métropole Nantes Saint-Nazaire ; Pays castelroussin - Val de l'Indre ; Bassin de vie de Montauban ; Territoire de Belfort ; Sud Loire ; Métropole Savoie ; Montpellier ; la Narbonnaise ; la Réunion Côte Ouest ; Sud Meurthe et Moselle ; Pays lédonien ; Guyane centre littoral



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 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 quatre grands chantiers : la co-construction des politiques agricoles périurbaines, la protection et la gestion concertée des espaces ouverts périurbains, les circuits courts et l'approvisionnement de la ville, la prise en compte de l'agriculture et des espaces ouverts périurbains par les politiques européennes.



Pour tous ces chantiers, 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 deux à trois journées techniques 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 méthodologique) et d'élaborer d'éventuelles préconisations politiques (contributions politiques).

Sommaire

Introduction **9**

A - L'agriculture : contexte et enjeux 10

1. L'agriculture et la planification françaises **10**

1.1 L'émergence de la question agricole périurbaine 10
1.2 La dualité pionnière : entre protection et projet 11
1.3 Le passage à l'Ouest, à la rencontre de la « grande agriculture » 13
1.4 Le tournant des années 2000 : combiner protection et projet, protection et aménagement 15

2. L'agriculture et les espaces agricoles : les enjeux de leur préservation **17**

2.1 La terre, une ressource agronomique vitale 18
2.2 L'agriculture : une économie au cycle long 21
2.3 L'agriculture : une partie de l'identité du territoire 23
2.4 L'agriculture et ses fonctions environnementales 23

B - Agriculture et SCoT : périmètres et gouvernance locale 25

1. Un périmètre d'influence **25**

1.1 Les périmètres, un choix plus politique que technique 25
1.2 Des périmètres de SCoT d'étendue variable 28

2. Gouvernance et prise en compte de l'agriculture, de la forêt et des espaces naturels dans les SCoT **34**

2.1 Le SCoT, outil de gouvernance ? 35
2.2 Des lieux de gouvernance à construire et à investir 36
2.3 Quels acteurs du SCoT sur les questions agricoles ? 37
2.4 Les démarches facilitant la gouvernance 44

C - Agriculture et SCoT : le document 46

1. La prise en compte de l'agriculture et des espaces agricoles dans le rapport de présentation du SCoT **46**

1.1 Le diagnostic agricole 46
1.2 Le rapport de présentation 51

2. Le projet agricole dans le PADD 52

2.1 Le PADD, un discours politique complexe 52

2.2 La prise en compte des espaces agricoles et de l'agriculture : vers un volet agricole du PADD 57

2.3 Les engagements des PADD en matière d'agriculture et d'espaces agricoles 64

3. La mise en œuvre du projet agricole dans le document d'orientations générales (DOG) 81

3.1 Le DOG, une rédaction contrainte entre déclinaison du discours politique et suivi du code de l'urbanisme 81

3.2 Les DOG et l'organisation du territoire 84

3.3 Les DOG et la protection des espaces agricoles 95

3.4 Le DOG privilégie un certain type d'agriculture et d'espaces agricoles 121

D - Agriculture et SCoT : la mise en œuvre 123

1. Une exigence de compatibilité au SCoT 123

2. Quelle vie pour le syndicat mixte au-delà de l'approbation du SCoT ? 125

2.1 L'affinage après l'approbation 125

2.2 La transcription dans les PLU et le suivi de leur compatibilité 127

2.3 Évaluer l'évolution des espaces agricoles et de l'agriculture 128

3. Concilier planification urbaine, protection des espaces agricoles et intervention foncière 130

3.1 Les zones agricoles protégées (ZAP) 130

3.2 Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) 131

3.3 L'intervention foncière au service de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles 132

4. D'un partenariat ponctuel à la mise en place d'une « politique agri-urbaine » globale 133

E - Conclusion 135

Glossaire 139

Bibliographie 141

Introduction

Le développement et l'étalement urbains sont des phénomènes majeurs de l'évolution du territoire français depuis l'après-guerre. Les anciennes catégories « urbain » et « rural » sont de peu de secours pour qualifier cette tendance lourde. Mais il est encore délicat de s'appuyer sur une définition reconnue du périurbain.

Quoi qu'il en soit, les espaces agricoles, forestiers et naturels sont devenus en quelques décennies des composantes de la planification que l'on appelait autrefois urbaine.

L'agriculture aurait-elle acquis droit de « cité » ? Ce cahier veut en tout cas y contribuer. Il est dorénavant souhaitable de privilégier la pluridisciplinarité des approches pour dépasser une conception trop « urbanistique » de la planification, conception qui n'arrive plus à rendre compte de la complexité des territoires et des projets. En ces temps de changement climatique et de crise alimentaire il est temps d'illustrer l'intérêt commun qu'ont les élus, les aménageurs et les professionnels de l'agriculture à gérer de manière raisonnée l'espace, à co-construire la ville et à favoriser les synergies. Le présent cahier s'adresse à eux et il sera complété dans les prochains mois par un guide méthodologique de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT.

Ce sont les échanges entre le réseau national des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine, Terres en Villes, et les promoteurs de l'opération SCoT témoins, le Certu et les Cete notamment, qui ont rendu possible cette confrontation pacifique entre urbanistes, agronomes, ruralistes et autres environnementalistes. Une petite équipe d'horizons variés – Certu, Terres en Villes, Rennes Métropole, chambre d'agriculture de la Loire-Atlantique, association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois et agence d'urbanisme de la région nantaise – a pris les choses en main.

Elle a choisi pour produire ce document de privilégier une méthode interactive qui combine la collecte de données, plusieurs états des lieux thématiques, la mise au débat des premières hypothèses lors de deux journées nationales à Angers et à Pont Péan près de Rennes et l'analyse approfondie des huit SCoT[2] approuvés du réseau SCoT témoins et/ou du réseau Terres en Villes. Plusieurs ateliers d'écriture ont réuni les rédacteurs à divers moments.

Cette méthode a ses limites. La taille de l'échantillon pris en compte pour l'étude des PADD et des DOG est restreinte. Et les SCoT sont trop récents pour avoir produit tous leurs effets. Conscients que la France est encore loin d'avoir résolu les questions de l'étalement urbain et de la prise en compte de l'agriculture dans la planification, les rédacteurs souhaitent également compléter ultérieurement leurs travaux par une comparaison européenne.

[2] SCoT de Flandre Dunkerque, de Métropole Savoie, de Montpellier, de la Narbonnaise, de Nantes Saint-Nazaire, du Pays de Lorient, du Pays de Rennes, du Pays de Thelle.

A - L'agriculture : contexte et enjeux

1. L'agriculture et la planification françaises

Ces deux questions sont étroitement liées depuis une quarantaine d'années même si rien n'a été mis en place en France de comparable à la ceinture verte (*green belt*) londonienne ou à la loi néerlandaise de 1959 qui protège le cœur vert (*groone haart*) de la Randstad.

Certes, la planification française n'a pas su contenir un étalement urbain trop souvent dévastateur. Il n'empêche qu'elle a suscité des conflits, des questionnements et des innovations qui rendent possible et utile ce cahier. Et c'est aussi à elle qu'on doit le succès de l'appellation « agriculture périurbaine » qui a progressivement servi à qualifier l'agriculture des périmètres de SDAU[3] ou de schéma directeur.

1.1 L'émergence de la question agricole périurbaine

L'émergence de la question agricole périurbaine en France date du début des années soixante-dix. Elle est contemporaine de la loi d'orientation du 30 décembre 1967 sur la planification urbaine qui a créé les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS). C'est l'époque des villes nouvelles et des Oream.

Plusieurs conflits entre aménageurs et agriculteurs ont d'ailleurs émaillé la création des villes nouvelles, comme à Villeneuve d'Ascq et en région grenobloise (rejet du projet de ville nouvelle en pays voironnais). Ils ont contribué à la prise en compte de l'agriculture périurbaine côté profession même si l'agriculture périurbaine est demeurée jusqu'à ces dernières années une question secondaire voire marginale de la politique professionnelle.

Côté scientifique, les premiers travaux, comme ceux de la sociologue Marie-Élisabeth Chassagne, ont porté sur l'Ile-de-France, enjeu majeur de la planification urbaine française, à l'instigation du ministère de l'Agriculture, plus particulièrement de son réseau d'ateliers d'aménagement rural. Il s'agit alors de combattre une conception de la planification et de l'urbanisme qui ignore l'agricole et le rural – les tensions sont fortes – et de préconiser des solutions en faveur de l'agriculture pour éviter sa disparition progressive.

« En 1960 l'agglomération parisienne est très dense. Un plan d'aménagement régional (Padog) fixe un périmètre d'agglomération et pousse au comblement des vides interstitiels, accentuant ce caractère très serré de l'agglomération.

[3] Ainsi par exemple, l'Association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois avait-elle choisi comme périmètre d'intervention, à sa création en novembre 1984, le périmètre du SDAU de la région urbaine grenobloise.

Dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1965 qui définit de nouvelles orientations pour le développement de la région (transports, villes nouvelles, activités…) il n'y a que trois lignes concernant l'agriculture, un paragraphe pour la forêt…

Ce SDAU consacre la disparition de secteurs agricoles mentionnés dans le Padog (…).

L'idée d'environnement n'existait pas encore en France à la mise en place de ce schéma directeur.

En 1971, avec la publication des Éléments pour un schéma d'aménagement rural de la région parisienne*, les problèmes de rivalité ou de complémentarité dans le développement ville-campagne émergent enfin. »*[4]

1.2 La dualité pionnière : entre protection et projet

C'est la circulaire du Premier Ministre instituant les zones naturelles d'équilibre (ZNE) qui « initialise » en 1975 la question agricole périurbaine française.

Les ZNE étaient de *« vastes espaces ruraux devant rester à l'écart de l'urbanisation* »[5]. La circulaire en précisait « *les objectifs et les moyens : maintenir et développer les activités rurales, développer les services publics locaux, améliorer le cadre de vie, organiser les activités touristiques* »[6].

L'écriture évoque le développement rural, l'application retiendra surtout l'agriculture périurbaine. L'Île-de-France et Rhône-Alpes sont les deux régions qui se saisiront des zones naturelles d'équilibre. Ces deux principaux foyers[7] marqueront profondément l'approche périurbaine française.

L'approche francilienne se concentrera durablement sur la planification et la protection du foncier. Elle est fortement institutionnalisée et aménagiste. « *Mise en place en 1975, elles (les zones naturelles d'équilibre) prévoyaient un important volet économique - dont agricole : coordination des différents modes d'aménagement foncier, aides aux investissements des petites et moyennes exploitations, constitution de coopératives de commercialisation des produits agricoles locaux.*

En fait, seules des mesures de protection des espaces fragiles ont été retenues.

Un récent rapport de la direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt d'Île-de-France confirmait « qu'aucune disposition économique en faveur de l'agriculture contenue dans le volet agricole des ZNE n'a pu être appliquée. »[8]

---

[4] Intervention de René Squarcioni, direction Environnement urbain et rural de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, *in Actes des journées franco-espagnoles sur l'agriculture périurbaine* à la Casa De Velasquez à Madrid les 16, 17 et 18 octobre 1985.

[5] *Idem*

[6] *Idem*

[7] On prendra garde de ne pas oublier les travaux de pionniers tels ceux du géographe Jean Vaudois de l'université de Lille, qui a étudié les ceintures vertes maraîchères et renouvelé l'approche territoriale en Nord-Pas-de-Calais. La région bordelaise a également suscité dans les années soixante-dix une attention particulière sans que cela ne se soit traduit en une politique spécifique.

[8] Intervention de Stéphane Robert, ministère de l'Agriculture lors des journées franco-espagnoles.

On doit à l'Île-de-France des innovations majeures : l'Agence des espaces verts de la région Île-de-France (AEV), établissement public régional, a été créée par la loi du 6 mai 1976 et a mis en place des *périmètres régionaux d'intervention foncière*. C'est d'ailleurs l'expérience de l'AEV qui servira de référence pour définir les PAEN de la loi sur le développement des territoires ruraux de 26 février 2005. Aujourd'hui, *« elle est en charge de la mise en œuvre de la politique régionale en faveur de la préservation des espaces ouverts du territoire francilien »*[9].

Par contre, l'approche francilienne a longtemps peiné à produire des projets agricoles locaux, vraisemblablement en raison d'une approche initiale descendante, de la faiblesse de l'armature intercommunale en Ile-de-France et des particularités de l'agriculture régionale. Hormis les communes emblématiques comme Périgny-sur-Yerres, il faudra attendre le lancement des projets agri-urbains début 2000 pour pouvoir parler de politiques agricoles territoriales.

L'approche rhônalpine puis grand Sud Est privilégiera l'alliance entre acteurs et la notion de programme agricole local. Le premier programme agricole périurbain français est celui de la région urbaine lyonnaise en 1979. Il est né grâce aux travaux de la commission des zones naturelles d'équilibre de l'établissement public régional présidé par le préfet et témoigne d'une volonté commune de l'État (cf. notamment l'atelier régional d'aménagement rural), de la profession agricole, de l'Isara, de la future région et des départements. En 1984, deux ans après le premier acte de la décentralisation, Grenoble saura y ajouter l'intervention décisive des intercommunalités et la création d'un organisme original maître d'ouvrage, l'Association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois (Adayg). Saint-Étienne expérimentera en 1987 le système de l'association paritaire entre élus et professionnels, la région urbaine de Saint-Étienne (Ruse).

Dans ces régions urbaines de polyculture, d'exploitations petites et moyennes souvent liées au marché local, les priorités sont données comme ailleurs à la planification et à l'intervention foncière, mais aussi aux circuits courts, à l'installation et aux relations entre agriculteurs et citadins.

Certains, comme François Plassard, pressentent déjà les enjeux sociétaux de l'agriculture périurbaine et la perçoivent comme une autre voie pour l'agriculture française, une sorte de contre-modèle au modèle dominant : *« Pour l'homme politique, cette créativité Ville-Campagne peut jouer un rôle d'un formidable régulateur social parce que riche de relations, d'autant plus nécessaire que le monde urbain comme le monde agricole sont angoissés par la crise. Mais si le potentiel existe, il reste au monde périurbain à comprendre ce qui change en profondeur dans les motivations d'achat et les comportements des citadins pour en saisir les opportunités et s'y adapter.*

À ces conditions, l'agriculture périurbaine, chef de file des petites agricultures innovantes, est une agriculture, non pas du passé, mais une agriculture d'avenir. »[10]

La planification urbaine est fortement mise à contribution à Lyon et à Grenoble puisque la protection des espaces agricoles est l'attente première de la profession, l'aune à laquelle sera évaluée la crédibilité de la politique agricole périurbaine locale. La profession porte cet objectif politique dans un contexte marqué par de

[9] *In* rapport périurbain région Ile-de-France, mars 2008.

[10] Intervention de François Plassard, ancien animateur de la ceinture verte lyonnaise, *in* journées franco-espagnoles de 1985.

nombreuses stratégies individuelles d'exploitants propriétaires qui visent à valoriser les opportunités foncières.

Ces expériences rhônalpines ont initié durant ces années le développement des diagnostics agricoles communaux à l'occasion des POS, l'essor des études d'impact pour les grandes infrastructures et des protocoles fonciers, la mise en place de conventions entre intercommunalités et Safer, la collaboration entre techniciens agricoles et urbanistes, des opérations d'aménagement foncier… Mais aussi des projets de valorisation d'espaces agricoles comme les vergers, zones maraîchères ou irriguées…

C'est sans doute le SDAU de Grenoble approuvé en 1973 qui a le premier en France fait une place conséquente à l'agriculture. Il faut dire que le refus de la ville nouvelle et le lancement d'une étude agricole à l'initiative de la DDA avaient « préparé le terrain ». Toutefois, on considérait à l'époque que le développement urbain pouvait cohabiter sans problème avec des exploitations qui intensifieraient leur activité et se spécialiseraient sur une surface réduite. Quelques années plus tard, certains urbanistes perçurent le risque de remise en cause du parti d'aménagement polycentrique du SDAU par effondrement de l'agriculture dans les coupures vertes. Ils s'associèrent à des élus de commues rurales périurbaines, à la profession agricole et à l'administration pour susciter la mise en œuvre d'une politique agricole locale.

La problématique fut semblable à Aubagne. La lutte contre l'étalement urbain et la mise en place du POS ont justifié une approche agricole globale d'abord communale puis intercommunale.

Le cas de Perpignan est aussi comparable. L'arrachage des vignes dans cette grande commune de six mille hectares favorisait un étalement urbain anarchique doublé de problèmes sociaux dans des zones viticoles abandonnées. La mise en place d'une politique agricole de reconquête des friches est apparue comme la solution.

Durant toute cette période la question agricole fut une affaire locale : l'État avait déserté le front agricole périurbain en considérant qu'il s'agissait d'une affaire d'agglomération et non d'une question nationale[11].

1.3 Le passage à l'Ouest, à la rencontre de la « grande agriculture »

Dans les années quatre-vingt-dix, ce sont les agglomérations du Grand Sud-Ouest (Sicoval aux portes de Toulouse) et de l'Ouest (Nantes, Rennes, Le Mans, Lorient, Brest…) qui s'emparent de la question agricole périurbaine. Cette fois-ci, il ne s'agit plus seulement de polyculture élevage mais aussi de productions de masse dans les grands bassins de production toulousains ou rennais.

[11] Intervention de Monsieur Carcassonne du cabinet du ministre de l'Agriculture au colloque Agriville 89 à Grenoble.

Protection et projet sont là aussi constitutifs de la réflexion agricole périurbaine.

Dans l'Est toulousain[12] et à Nantes[13], on cherche à contrecarrer les effets d'une absence de schémas directeurs et à promouvoir de nouveaux projets agricoles. À Rennes, on intègre l'agriculture dans la conception de la ville territoire. L'espace agricole est une composante essentielle dès le « schéma directeur vert » rennais de 1983, une des références françaises majeures en la matière.

Le passage à l'ouest a crédibilisé la question agricole périurbaine et les politiques locales. En impliquant peu ou prou des agriculteurs représentatifs de l'élevage breton et des céréaliers aquitains, l'affaire dépassait les ceintures vertes traditionnelles pour intéresser potentiellement l'ensemble des agglomérations françaises. En popularisant une conception intégrée de la ville territoire (aujourd'hui nommée « ville archipel »), les Rennais ont donné ses lettres de noblesse à l'agriculture périurbaine et suscité l'intérêt des urbanistes.

Dans le même temps, les impacts du développement périurbain sur l'agriculture et les espaces non bâtis ne pouvaient plus être ignorés, d'autant que montaient les aspirations environnementales. Cette conjoncture conduisit le ministère de l'Agriculture à réinvestir ce champ en faisant réaliser une étude sur l'agriculture périurbaine française par la Segesa (1994) et en s'entourant de l'appui de la Bergerie nationale de Rambouillet qui mit en place un département périurbain.

L'activité de la Bergerie, de l'École nationale supérieure du paysage de Versailles et de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (Iaurif) favorisa le redémarrage de la réflexion francilienne. L'élaboration du plan vert Île-de-France en 1995 qui distinguera la ceinture verte et la couronne rurale, puis le rapport de Philippe Deswartes auprès du conseil économique et social régional en 1999, présagent des décisions de la décennie suivante.

« *Demain la plupart des structures intercommunales deviendront des communautés d'agglomération, c'est-à-dire que la ville va prendre plus encore de pouvoir et que le rural ne pourra fonctionner et bien fonctionner que s'il arrive à s'intégrer. Même si tous les agriculteurs n'en sont pas persuadés, l'intérêt de l'agriculture est de faire un effort d'ouverture vers la société. Cela exige partenariat et concertation et non des mesures impliquées d'en haut.* »[14]

Au tournant du siècle, les trois lois complémentaires – loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire le 25 juin 1999, loi relative au renforcement de la coopération intercommunale le 12 juillet 1999 et loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain créant les SCoT le 13 décembre 2000, desquelles on peut rapprocher la loi d'orientation agricole – vont contribuer à faciliter la prise en compte de l'agriculture périurbaine par la planification urbaine et les politiques territoriales.

---

12 Le Sicoval mettra en œuvre une charte d'aménagement de son territoire.

13 C'est la commune de Bouguenais qui initie la démarche avec Villes fertiles et installe une exploitation agricole pour mettre en valeur des friches spéculatives.

14 Philippe Deswartes. Intervention en session de la chambre régionale d'agriculture d'Ile-de-France lors de la présentation de son rapport du CESR. Cité par rapport agriculture périurbaine Ile-de-France.

1.4 Le tournant des années 2000 : combiner protection et projet, protection et aménagement

Les décisions du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), la création des zone agricoles protégées (ZAP) et des périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains, appelés PAEN, l'inscription de limites à l'urbanisation dans le schéma directeur de la région urbaine grenobloise, la diffusion des SCoT, la politique périurbaine d'Île-de-France, les Enap du conseil général du Rhône, la création en juin 2000 du réseau Terres en Villes et le développement des politiques agricoles périurbaines locales, la création du réseau européen des régions périurbaines *Purple*, « l'inversion du regard » du SCoT de Montpellier, le rapport européen *Urban Sprawl*, le projet de directive d'aménagement régional Nord Pas-de-Calais, le scénario du groupe prospective de la Diact, le Grenelle de l'environnement… sont autant de signes d'une nouvelle étape plus attentive à la périurbanisation, à la problématique des espaces ouverts périurbains et de leur agriculture.

Mais cet *espace périurbain* est mouvant par nature. Il n'existe ni définition officielle ni définition scientifique satisfaisante.

Certains tels le géographe Claude Raffestin et l'École suisse vont même jusqu'à rejeter le terme.

Lorsque la loi française l'évoque (cf. les périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains), elle se garde bien de le définir.

Quant à l'Insee, il énonce que l'espace à dominante urbaine est constitué :

- de l'aire urbaine, elle-même subdivisée en un pôle urbain et une couronne urbaine ;

- des communes multipolarisées.

La mission interministérielle « *chargée de proposer des modalités de renforcement dès l'intervention publique foncière dans les espaces périurbains* » a considéré que l'espace périurbanisé comprenait la couronne urbaine et les communes multi-polarisées.

Le géographe Martin Vannier, qui a piloté les travaux du groupe prospective Diact sur les scénarios d'évolution du périurbain français, nomme le périurbain « *tiers espace* ». Il montre que la représentation du périurbain est différente selon que l'on s'attache à la logique de la dilution (étalement urbain) ou la logique de l'intégration (métapolisation)[15].

Il s'agit dorénavant de dépasser l'opposition entre protection et projet, entre planification et mise en valeur, entre planification et politique locale. Les limites de la planification traditionnelle ont conduit à privilégier la planification stratégique et sa mise en œuvre, le projet local ainsi qu'à susciter de nouveaux outils complémentaires comme les ZAP ou PAEN.

[15] Intervention de Martin Vanier « Enjeux des territoires périurbains en France et en Europe » lors des journées périurbaines Leader à Montbazillac en novembre 2007

Côté projet, le comité interministériel d'aménagement du territoire de 1999 a initié une vingtaine de projets agriurbains plus ou moins bien mis en œuvre depuis. Cette reconnaissance par l'État de la dimension territoriale de la politique agricole périurbaine a accéléré l'essaimage de ces politiques.

La Région Île-de-France a quant à elle aidé à partir de 2001, neuf territoires franciliens (dont Vernouillet, le triangle vert des villes maraîchères de l'Hurepoix et le plateau de Saclay), soit neuf projets agriurbains. L'Île-de-France a également participé à la création du réseau européen des régions périurbaines *Purple*. Elle vient de réaffirmer la protection des espaces agricoles dans le schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif) approuvé le 15 février 2007 et de préciser en 2008 une politique agricole périurbaine régionale globale. Le projet de directive d'aménagement périurbain de la région Nord Pas-de-Calais et l'intérêt que porte la région Rhône-Alpes à l'établissement de sa procédure de projets stratégiques d'aménagement et de développement de l'espace rural (Psader) dans les trois grandes métropoles rhônalpines participent du même mouvement.

En huit ans, Terres en Villes, le réseau national des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine est passé de six agglomérations fondatrices à vingt adhérents dont la région capitale Île-de-France. Cette dernière convergence est symbolique de la complémentarité des deux voies empruntées par l'agriculture périurbaine depuis les années soixante-dix. L'essor de ces politiques d'agglomération et de projets de développement agricole périurbain[16] à l'initiative des chambres d'agriculture est révélateur d'une première généralisation.

Enfin, le focus mis sur les territoires périurbains par l'Europe et l'État dans le cadre de la procédure européenne *Leader* montre bien que cette préoccupation devient générale.

Côté planification, les dernières évolutions sont également significatives dans deux directions, la planification stratégique (SCoT) et la création de nouveaux outils de protection visant à combattre la volatilité de la planification (Zone Agricole Protége, PAEN).

S'impose donc aujourd'hui l'idée que le périurbain, ses espaces ouverts et son agriculture, sont une affaire de territoire et d'inter-territorialité, de projet intégré spatialisé. Ce qui n'est pas simple dans un pays qui n'a pas achevé sa décentralisation ! Le SCoT, qui doit assurer une coordination des politiques publiques sur l'espace, est forcément au centre des débats.

[16] Cf. le projet Adar de Paca / Languedoc Roussillon/Rhône-Alpes, le projet Adar Poitou-Charentes, le projet Adar Dialog ou encore le projet CAS DAR Paldu.

SDAU, schémas directeurs et SCoT

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) ont été institués par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. *« Ils étaient marqués par le contexte économique et social de l'époque : la conviction d'un progrès économique continu, une emprise forte de l'État en matière d'aménagement du territoire, la croyance d'un schéma idéal valable pour tous et partout et donc peu concerté. Le SDAU déterminait l'avenir à moyen et long termes des agglomérations. Il s'inscrivait dans la logique fonctionnaliste du zonage, même si les textes permettaient d'autres visions. La « carte de destination générale des sols » affectait l'espace aux différents usages : zones d'activité, zones d'habitat, zones de loisirs, zones agricoles, environnement protégé…*

L'échelle du SDAU, le plus souvent 1/50000e, ne devait pas permettre de dire le droit à la parcelle. Cette fonction était assurée par le POS qui devait lui-même être compatible avec le SDAU. » Cahier37 « Le schéma de cohérence territoriale, contenu et méthode », Certu et FNAU, juin 2003.

Les schémas directeurs : *« Les lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont donné la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme aux collectivités locales. Les SDAU ont été dénommés schémas directeurs sans que leur contenu change.(…) Le SD restant trop focalisé sur l'occupation du sol, il s'est trouvé concurrencé par les nouveaux documents sectoriels (…) qui correspondaient mieux à l'évolution des politiques publiques. » Idem.*

Le schéma de cohérence territoriale *« a donc été créé afin de relier entre elles les diverses thématiques de l'urbanisme. Les outils sectoriels sont affirmés dans leur rôle de documents spécialisés et de mise en œuvre. Ils devront suivre la règle de la compatibilité avec le SCoT qui devient « chef de file » des divers documents sectoriels. » Idem.*

2. L'agriculture et les espaces agricoles : les enjeux de leur préservation

L'agriculture périurbaine n'est pas facile à définir puisqu'elle est en effet souvent perçue comme un type d'agriculture spécifique.

Les travaux de l'ENSP de Versailles ont cherché à différencier l'agriculture en situation périurbaine de *« l'agriculture urbaine »* c'est-à-dire celle qui développe un projet stratégique de relations avec l'urbain, un projet fondé sur une intégration revendiquée dans le territoire urbain.

Plus communément, l'agriculture périurbaine est perçue par les urbains comme une agriculture de circuits courts et parfois comme le contre-modèle de l'agriculture productiviste. Pourtant, l'agriculture dans les territoires périurbains au sens de l'Insee se différencie généralement peu de l'agriculture moyenne du département. Seule l'agriculture du pôle urbain tranche par l'importance des productions spécialisées et des petites surfaces d'exploitation.

On se gardera donc bien d'énoncer une définition de l'agriculture périurbaine bien que les travaux de recherche sur l'agriculture périurbaine se soient multipliés ces dernières années :

« Mais l'agriculture périurbaine étant un thème parti d'une situation de relative insignifiance, la multiplication des travaux, des programmes de recherche, colloques et autres manifestations, indique clairement sa montée en puissance. Cela s'explique d'abord par le fait que l'agriculture périurbaine condense les multiples enjeux des espaces périurbains, notamment sous le questionnement des nouveaux rapports rural-urbain, les enjeux paysagers, environnementaux, patrimoniaux, d'aménagement du territoire et de jeux d'acteurs, et jusqu'à la nature même du périurbain comme type d'espace en devenir (…). Autrement dit, la faible spécificité de ce thème le conduit précisément à réunir de multiples entrées thématiques, en fait donc un sujet ou une question doté(e) d'une forte transversalité dont la recherche semble de plus en plus s'apercevoir de la fécondité. » In État des recherches sur l'agriculture périurbaine en France – UMR Innovation Montpellier.

2.1 La terre, une ressource agronomique vitale

Les forêts ou les espaces « de nature sauvage » sont souvent sacralisés en secteur périurbain, pour des raisons de paysage, d'environnement, de détente et d'accès à la nature des citadins. Ainsi, le développement urbain se fait-il toujours sur des espaces agricoles, de manière irréversible.

De plus, le différentiel de valeur entre le foncier agricole et le terrain urbanisable est tel que la vocation productive des terres ne pèse rien, seule face à la loi du marché. Les intérêts individuels des propriétaires (qui sont aussi parfois ceux des agriculteurs ou des retraités agricoles) vont à l'encontre de l'intérêt public de maintenir l'agriculture. Pourtant, de multiples enjeux collectifs imposent de conserver à proximité des villes une ressource foncière et son potentiel agronomique, qui deviennent rares et stratégiques tant pour la production alimentaire que pour le cadre de vie des habitants. Seule une régulation publique permettra d'atteindre ce but, notamment en utilisant l'outil du SCoT.

L'étalement urbain sur l'espace agricole

La définition de l'étalement urbain n'est pas non plus simple à appréhender. En l'absence de méthode commune, de données réellement incontestables et acceptées par tous pour mesurer l'étalement urbain, chercheurs et praticiens, urbanistes et ruralistes semblent se renvoyer la balle, particulièrement en Île-de-France.

Le rapport sur l'étalement urbain établi en 2007 par les représentants du conseil général des Ponts et Chaussées, de l'inspection générale de l'environnement et du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux le définit ainsi :

« Par convention, ***on définira l'étalement urbain*** *à partir de la nomenclature de base de Teruti qui permet de distinguer, les espaces voués aux activités agricoles et forestières ainsi que les espaces naturels des espaces voués aux autres activités. L'étalement peut être approché par la sommation des postes de la nomenclature physique regroupée sous les libellés de sols revêtus et de sols bâtis : ce sous-ensemble rend compte de l'artificialisation des sols. En y ajoutant les pelouses et les jardins, on obtient le total de l'artificialisation. Dans le premier cas, les sols sont imperméabilisés, ce qui est une distinction utile à considérer quand on constate l'impossibilité de retour des sols revêtus et bâtis à l'état naturel. »*

In rapport *Étalement urbain,* 2007.

Cette approche a elle aussi suscité des polémiques[17], mais elle a le mérite de mesurer les espaces non bâtis qui quittent l'agriculture, la forêt ou la nature. Selon ce rapport, « *ce sont donc 689 800 hectares qui ont été artificialisés en plus entre 1992 et 2004, soit une augmentation de 20 % quand la population ne croissait que d'environ 6 % et les ménages d'environ 15 %* ». Marqué par de fortes disparités régionales, l'étalement urbain est plus important sur l'ensemble des zones littorales. La compétition est féroce, mettant à mal les surfaces agricoles urbaines (31 % des territoires urbains selon la définition Insee) et périurbaines (56 % des territoires périurbains selon la même définition Insee). Cet étalement concerne les meilleures terres productives françaises, une partie par exemple du Lauragais, de la Limagne ou encore de la Beauce.

Selon les chiffres de la FN Safer (définition Insee de l'aire urbaine), de 1992 à 2003, 61 100 hectares par an en moyenne ont été soustraits à l'agriculture dont 26 000 ont été transformés en « pelouse » et 35 100 artificialisés. Les espaces urbains ont augmenté durant la même période de 17 %, les taux de croissance les plus élevés concernant les secteurs suivants : 40 % pour l'administration, 33 % pour le commerce et l'artisanat, 25 % pour l'industrie et 24 % pour l'habitat.

« Ainsi l'artificialisation des sols est en réelle compétition avec l'usage agricole, une compétition inégale largement arbitrée par le différentiel de prix, d'autant plus que la propriété des sols se découple progressivement de leur exploitation. » In rapport *L'étalement urbain*.

Il faut néanmoins noter que, dans la plupart des agglomérations françaises, plus de la moitié de la surface agricole utile disparaissant chaque année n'est pas consommée par « l'urbanisation organisée » (PLU, ZAC, lotissements…) mais dans des usages divers et encore mal cernés quantitativement où l'on retrouve le mitage (maisons à la campagne), les infrastructures, les loisirs (étangs, prairies de chevaux, réserves de chasse…), voire les cultures ou élevages de subsistance ne relevant pas du statut agricole.

[17] *« L'artificialisation des sols n'est pas une mesure pertinente de l'étalement urbain. »* Olivier Piron *in* « 60 ans de changement de l'utilisation des sols (1946 – 2006) », *Études foncières* n°132.

Autre comparaison frappante, à situation de développement comparable, *« l'Allemagne consomme une fois et demie moins de terres et vient de décider de réduire cette consommation de moitié dans les 10 ans qui viennent »* remarque André Barbaroux, directeur de la FN Safer, dans une note interne. Ainsi, dans de nombreuses agglomérations, les surfaces consommées lors des trente dernières années équivalent à celles utilisées lors des vingt siècles précédents. À l'évidence, cette situation n'est pas soutenable à moyen-long terme, car si l'urbanisation se poursuivait au même rythme, la plupart des communautés urbaines ou d'agglomération verraient disparaître les dernières parcelles agricoles de leur territoire au cours du siècle à venir.

Comme pour le réchauffement climatique, le diagnostic est posé, mais la réaction ne peut plus tarder, car les tendances sont lourdes et ne s'inverseront pas facilement.

Les terres fertiles, une ressource vitale mais non renouvelable

Les récentes crises alimentaires ont remis sur le devant de la scène l'agriculture et les questions de l'équilibre alimentaire mondial, de la capacité de la planète à nourrir l'humanité dans un contexte de croissance démographique. De plus, les principales hypothèses liées au changement climatique font craindre une raréfaction de la ressource en eau et du potentiel agronomique de la planète, alors que la demande en biens alimentaires devrait continuer de croître avec l'évolution des niveaux de vie, en Asie notamment.

En même temps, le déclin inéluctable des réserves pétrolières entraînera une demande croissante d'alternatives liées à l'agriculture (chimie verte, matériaux d'isolation, biomasse énergétique…), cela même si l'on fait le choix de ne pas développer les agro-carburants en concurrence avec les productions alimentaires.

En effet, l'émergence récente d'une demande forte de produits locaux permet d'espérer un développement conséquent de l'approvisionnement alimentaire en circuits courts, a priori positif dans un contexte d'augmentation inéluctable des coûts de transport, mais cet approvisionnement local nécessitera de conserver un potentiel important de terres fertiles à proximité des villes. Parallèlement, l'évolution de l'agriculture vers des pratiques moins polluantes induit souvent une agriculture plus extensive, donc moins productive à surface équivalente.

Le potentiel agronomique des terres cultivables devient donc une richesse précieuse, et constitue un enjeu vital de la durabilité, notamment autour des villes.

Les SCoT doivent assurer une utilisation économe des espaces

Si le développement urbain sur les terres agricoles paraît difficilement réversible dans les agglomérations en développement, son rythme de consommation d'espace peut et doit être fortement réduit ; des efforts importants de densité et d'économie d'espace doivent être entamés.

En combinant densité des extensions et renouvellement urbain, les SCoT peuvent préparer des villes plus économes de leur foncier agricole. Pour limiter les coûts de réseaux, permettre l'accès aux services, aux équipements publics et aux transports collectifs, la ville durable sera nécessairement plus compacte que l'étalement pavillonnaire des dernières décennies.

La loi SRU demande aux SCoT *« d'assurer une utilisation économe et équilibrée des espaces »* (art. L.121-1-3°) et elle précise par ailleurs que les SCoT *« … peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements »* (art. L.122-1).

Par ailleurs, les acteurs agricoles réclament souvent que la localisation des extensions urbaines tienne compte de la diversité des potentiels agronomiques. En effet, toutes les terres agricoles ne se valent pas, mais les moins productives sont parfois aussi les moins faciles à urbaniser (relief, inondabilité, effet de coupure des infrastructures…). Ainsi, lorsque les choix de localisation des extensions urbaines sont encore ouverts, les SCoT et les PLU doivent peser l'enjeu de la valeur agronomique des sols au regard des autres critères.

2.2 L'agriculture : une économie au cycle long

Des agricultures périurbaines pleines de potentiels

Malgré des conditions d'exercice parfois plus difficiles, l'agriculture autour des villes reste souvent dynamique et relativement proche dans ses caractéristiques des productions du bassin local. Néanmoins, on observe en général une plus grande diversité des formes d'agriculture dans le périurbain : vente directe, productions maraîchères et biologiques, agritourisme... sont plus présents dans le périurbain, avec une capacité plus forte d'adaptation et d'innovation. Est-ce à dire que la proximité urbaine est un facteur de dynamisme agricole ?

En tout cas, la ville représente un bassin de clientèle conséquent, avec une demande croissante pour des circuits courts et des produits locaux bien identifiés. Elle offre aussi aux agriculteurs qui veulent les saisir de multiples opportunités d'activités complémentaires : pension de chevaux, services variés aux citadins en recherche d'évasion et d'authenticité...

Par ailleurs, l'activité agricole et les activités d'amont et d'aval bénéficient de la proximité des infrastructures, des centres de décisions et des services concentrés dans les agglomérations. Ainsi, le poids économique de l'agriculture ne peut se résumer au seul emploi agricole (exploitants et salariés) mais il doit inclure les

emplois indirects de toute la filière : agroalimentaire, agro-fourniture, administration, recherche et services liés à l'agriculture.

Généralement, les représentants agricoles attendent des SCoT qu'ils reconnaissent cette dimension économique de l'agriculture et des filières amont et aval, souvent évoquée dans les rapports de présentation ou dans les PADD. En revanche, une situation de crise (viticole…) dans le territoire du SCoT peut retirer une grande partie de la valeur réelle et symbolique au foncier agricole et renforcer la spéculation et la pression sur les élus pour rendre les terres urbanisables.

Pas de pérennité économique sans lisibilité foncière

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

Pour reprendre une exploitation comme pour créer une activité nouvelle, un agriculteur a besoin d'une visibilité au moins égale à la durée de remboursement de ses emprunts, soit entre dix et vingt ans en moyenne. Si la ville ne lui offre pas cette visibilité, les banques ne prendront pas le risque de l'accompagner et il ne pourra faire les investissements nécessaires à son activité (foncier, bâtiments, cheptel, machinisme…).

Lorsque le message sur le devenir à moyen terme des espaces périurbains n'est pas clairement affiché, la ville soumet les agriculteurs qui la bordent à un *« stress foncier »*, et, le plus souvent de manière inconsciente, elle prend le risque de voir disparaître progressivement l'activité agricole au profit d'un paysage de friches, avec la cohorte de problèmes qui y sont liés : pullulation de la faune sauvage, risques d'incendies, dépôts sauvages et cabanisation, dégradation du paysage, pression permanente des propriétaires pour obtenir des droits à construire…

Ces problèmes liés à l'absence de gestion agricole des espaces deviennent coûteux en intervention publique et certaines collectivités doivent alors intervenir à grands frais pour réimplanter l'activité agricole.

Enfin, la question des difficultés de déplacements agricoles est récurrente en secteur périurbain. L'activité agricole génère certes des déplacements d'engins et d'animaux, mais surtout de nombreux flux de matières premières et de produits finis. Les questions de regroupement parcellaire et de déplacements agricoles peuvent être gérées dans le SCoT pour maintenir une agriculture compétitive.

2.3 L'agriculture : une partie de l'identité du territoire

Le paysage et le terroir, des résultantes de l'activité agricole

Les paysages français sont presque tous anthropiques et hérités de pratiques agricoles ancestrales. Autour des villes se sont traditionnellement développées des productions destinées à l'approvisionnement des citadins : ceintures maraîchères, vignobles et vergers périurbains, bois de chauffage du bocage… Aujourd'hui, même si elles sont parfois bousculées par la modernisation de l'agriculture ou l'extension de la ville, les traces de cette histoire locale, de ces liens entre ville et campagne, subsistent encore et participent de la « mémoire du paysage ». Elles participent de la fonction identitaire, renforçant l'enracinement dans des territoires aux périmètres nouveaux et en évolution rapide.

La campagne, outil de travail des agriculteurs ou terrain de jeu des citadins ?

Les espaces ouverts et notamment l'espace agricole sont aussi le support de nombreuses pratiques récréatives de proximité pour les citadins : balade, jogging et VTT sur les chemins ruraux, pêche, chasse, cueillettes diverses, découverte-nature...

La demande est forte pour ces activités que les collectivités organisent parfois (circuits de randonnées...), mais qui génèrent aussi des conflits d'usages avec les agriculteurs sur ces espaces qui sont avant tout pour eux des outils de travail.

Si la « perméabilité des espaces agricoles » apparaît idéalement souhaitée pour renforcer le lien entre les citadins et le monde agricole, la cohabitation doit néanmoins y être organisée et régulée. Par ailleurs, ces activités de loisirs renforcent la concurrence foncière et consomment de conséquentes surfaces agricoles (élevages de loisir et prairies pour chevaux, étangs, réserves de chasse…).

2.4 L'agriculture et ses fonctions environnementales

Le territoire agricole demeure un support « naturel » de la biodiversité et des connexions écologiques, même si la richesse écologique est variable à l'intérieur du territoire agricole selon les régions, les productions et les pratiques. La demande urbaine est forte autour des villes pour retrouver la continuité et la fonctionnalité du maillage écologique entre les espaces verts, les coulées vertes, les vallées, le bocage et les milieux forestiers, via les espaces agricoles, alors même que ces connexions sont fragmentées par le développement urbain et les effets de coupures des infrastructures.

Mais parallèlement, la « pression environnementaliste » est aussi plus prégnante sur l'agriculture dans le périurbain, où les pratiques sont regardées par des voisins plus nombreux et souvent plus sensibles à l'écologie, avec des visions parfois éloignées des réalités de l'agriculture d'aujourd'hui, et des attentes nostalgiques ou alternatives...

Le monde agricole peut être un **partenaire des collectivités** pour la **gestion de risques naturels** comme les feux de forêt (lutte contre la friche), les inondations (gestion des zones d'expansion des crues), les risques d'avalanches en montagne (pâturages, estives)… L'agriculture peut avoir un rôle central pour la **production de biomasse et la lutte contre l'effet de serre** (bois-énergie et cultures énergétiques) ainsi que pour la **valorisation des déchets urbains** (épandage des boues de station d'épuration, méthanisation, co-compostage)… L'activité agricole peut aussi participer à la **gestion de l'eau** avec l'entretien des marais et zones humides, la protection de la ressource en eau potable et la résorption des pollutions agricoles, mais aussi contribuer à la **valorisation paysagère et touristique** ou à la lutte contre la banalisation des espaces (cabanisation…).

En conclusion, les questions agricoles doivent être abordées dans les SCoT sous deux angles différents, qui méritent d'être distingués : celui de ***l'espace agricole comme structurant le territoire*** avec sa dimension multifonctionnelle qui croise le paysage, l'identité, l'environnement, les loisirs… et celui de ***l'agriculture comme activité économique*** qui porte le regard sur les exploitations agricoles, les filières, le foncier, la pérennité des structures...

B - Agriculture et SCoT : périmètres et gouvernance locale

1. Un périmètre d'influence

Qu'il soit resserré autour d'une agglomération centre ou bien calé sur un bassin de vie à l'échelle d'une région urbaine existante, l'étendue du périmètre exerce une influence directe sur la façon dont l'agriculture, la forêt et les espaces naturels vont être pris en compte dans le SCoT. De même, l'articulation géopolitique du périmètre de SCoT avec les territoires institutionnels conditionne fortement l'implication des élus et différents acteurs locaux pour la mise en place d'une gouvernance cohérente.

1.1 Les périmètres, un choix plus politique que technique

Ce que dit la loi (art.L.122-3 Code de l'urbanisme) *:*
I – Le schéma de cohérence territoriale est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents.
II – Le périmètre du schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements. […]
Il tient notamment compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des autres schémas de cohérence territoriale, des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.[…]

III – Un projet de périmètre est déterminé, selon les cas, par les conseils municipaux ou l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents […]
IV – Le projet de périmètre est communiqué au préfet. Ce dernier recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés. Cet avis est réputé positif s'il n'a pas été formulé dans un délai de trois mois. Le préfet publie par arrêté le périmètre du schéma de cohérence territoriale après avoir vérifié, en tenant compte des situations locales et éventuellement des autres périmètres arrêtés ou proposés, que le périmètre retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.

Le choix d'engager une démarche de création d'un SCoT et la détermination de son périmètre sont généralement le fruit d'un contexte local et de différents arbitrages qui concourent, *in fine*, à l'indispensable prise de décision politique.

Dans les territoires ayant une « tradition » de planification comme Rennes ou Dunkerque, la mise en place d'un SCoT à la suite d'un schéma directeur s'inscrit dans une évolution logique des choses. L'élaboration du SCoT est alors souvent l'occasion d'élargir le périmètre de l'ancien document d'urbanisme en affichant l'objectif de mieux répondre à l'évolution des territoires.

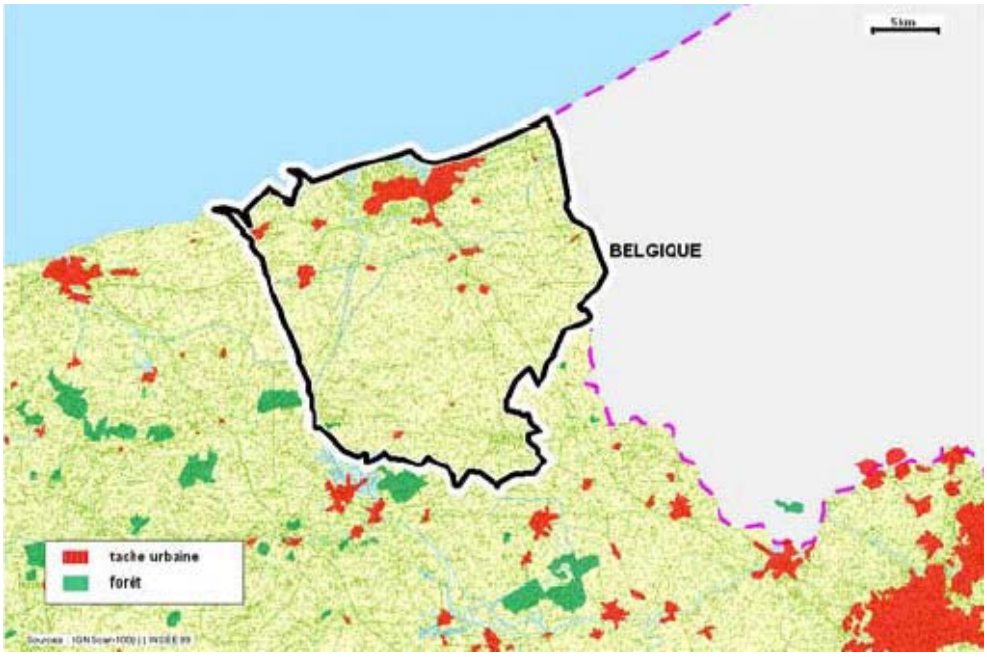
Pour autant, cela ne veut pas dire que la prise en compte de l'agriculture, de la forêt et des espaces naturels se fera sans accrocs. En la matière, le poids des partenariats historiques entre monde agricole et collectivités territoriales est plus important peut-être que les démarches de planification antérieures.

De même, pour des territoires ayant connu des expériences de planification infructueuses ou inabouties par le passé, comme à Nantes ou Montpellier, il a été important de se détacher de ces démarches antérieures et souvent de changer d'échelle de réflexion pour pouvoir aboutir (périmètre recentré sur l'agglomération à Montpellier ou, au contraire, élargi à Nantes-Saint Nazaire). En l'occurrence, cette évolution des postures n'a pas été un frein à la prise en compte de l'agriculture, particulièrement pour la région nantaise, où la coopération historique entre collectivités et monde agricole était déjà concrétisée par des travaux partagés, notamment un protocole d'accord cosignée par l'ensemble des collectivités et la chambre d'agriculture, et une charte d'aménagement éprouvée sur le concret des PLU communaux.

Pour les « nouveaux » territoires de planification, la prise en compte de la règle de la constructibilité limitée (cf. art.L.122-2 du Code de l'urbanisme) [18] a pu être un déterminant, comme à Montauban, Narbonne ou Belfort.

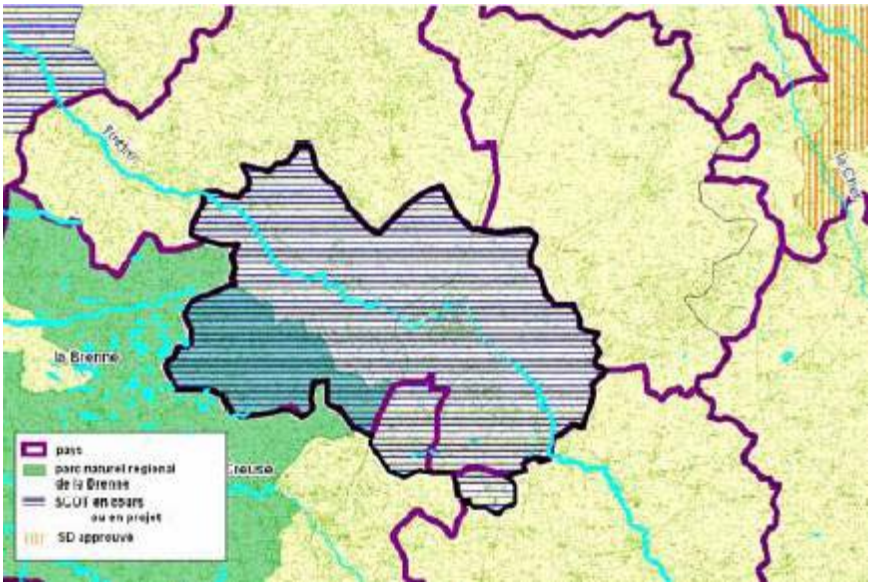
Par ailleurs, l'évolution du contexte local, par exemple l'extension de la métropole lyonnaise vers Saint-Étienne, a amené certains élus à s'interroger plus avant sur l'évolution de leur territoire. En la matière, le rôle des agences d'urbanisme est évident. Dans l'exemple de Saint-Étienne, l'agence d'urbanisme a impulsé l'organisation de la « Conférence de la région stéphanoise » qui s'est par la suite élargie pour devenir la « Conférence Sud Loire ». Elle a été déterminante dans la mise en place de la réflexion et du dialogue des élus aboutissant à la création d'un SCoT.

[18] *« Dans les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, et qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle […]. »*



SCoT Région Flandre Dunkerque

Au regard de la loi, les partenaires locaux et notamment les chambres consulaires, ne sont pas consultés dans la phase de définition du périmètre de SCoT et les EPCI compétents ne les ont généralement pas associés à cette réflexion. De fait, certaines Chambres d'agriculture perçoivent particulièrement mal l'agrégation de territoires encore très ruraux à des périmètres urbains (Pays de Cassel à Dunkerque) ou que certaines communes très périurbaines demeurent en dehors du périmètre (Brion, dans la région castelroussine).



SCoT du Pays castelroussin Val d'Indre

1.2 Des périmètres de SCoT d'étendue variable

Comme son nom l'indique, le SCoT vise à une meilleure cohérence territoriale. Son périmètre devrait donc définir le cadre optimum de cette cohérence. Toutefois, ce cadre doit-il être politique et correspondre au territoire d'un EPCI, ou bien s'affranchir de ces logiques politiques pour répondre aux fonctionnalités d'un bassin de vie aux contours pas toujours très déterminés ? Dans la réalité, la taille des périmètres de SCoT varie de quelques communes à plusieurs dizaines, voire centaines de communes, au gré des arbitrages locaux.

Ceci dit, un SCoT établi sur un territoire trop restreint prendra difficilement en compte l'impact urbain sur les espaces agricoles de périphérie et a contrario, un SCoT de très grande taille aura du mal à articuler les problématiques de l'agriculture périurbaine et celles des grands bassins de production. Il n'y a donc pas d'échelle de territoire particulière pour une bonne prise en compte de l'agriculture. Ce qui importe est plutôt l'articulation entre les stratégies agricoles territoriales et de filières et les stratégies de développement périurbain. Dans ce contexte, il semble plus judicieux d'examiner l'articulation entre le périmètre et le système d'acteurs. Cet examen fait apparaître deux cas de figure.

Cette analyse repose sur l'étude de l'échantillon des huit SCoT approuvés.

Premier cas de figure : le SCoT sur le territoire d'un seul EPCI

Dans cet échantillon, deux territoires ont leur périmètre qui correspond à celui d'une communauté urbaine ou d'agglomération (Montpellier) ou d'une communauté de communes (Pays de Thelle). Cette situation, qui est celle de 40 % environ des SCoT sur l'ensemble du territoire national, favorise une bonne cohérence entre le périmètre, le système d'acteurs, le système de normes et la mise en œuvre. L'élaboration du SCoT est ainsi assurée par un maître d'ouvrage unique, sans qu'il soit besoin de créer un syndicat mixte ou une autre structure politique nouvelle et potentiellement concurrente. L'EPCI maître d'ouvrage peut disposer directement des compétences nécessaires à la mise en œuvre (urbanisme, habitat, déplacements, développement économique, environnement…) et de leviers d'action efficaces (politique foncière, fiscalité locale…).

Dans ce cas, le territoire est restreint et l'agriculture typiquement périurbaine et considérée comme telle, notamment pour ses apports au « système vert » de l'agglomération et par la reconnaissance de sa multifonctionnalité. Elle est considérée comme un élément constitutif de l'identité du territoire et valorisée comme telle.

En revanche, ce périmètre calé sur celui de la communauté reste forcément proche de la ville et correspond rarement à la totalité de l'aire urbaine. Il n'englobe pas l'ensemble des espaces qui subissent malgré tout une influence plus éloignée de la ville (consommation d'espace et pression foncière, spéculation, fréquentation accrue des espaces agricoles…). Le SCoT ne pourra donc donner des outils que sur les espaces agricoles les plus proches et risque de reporter les problèmes sur les espaces agricoles de la couronne plus éloignée, où les collectivités disposent de

moins de moyens pour les résoudre et sont parfois tentées de profiter d'un « effet d'aubaine » pour attirer des activités économiques sur leur territoire.

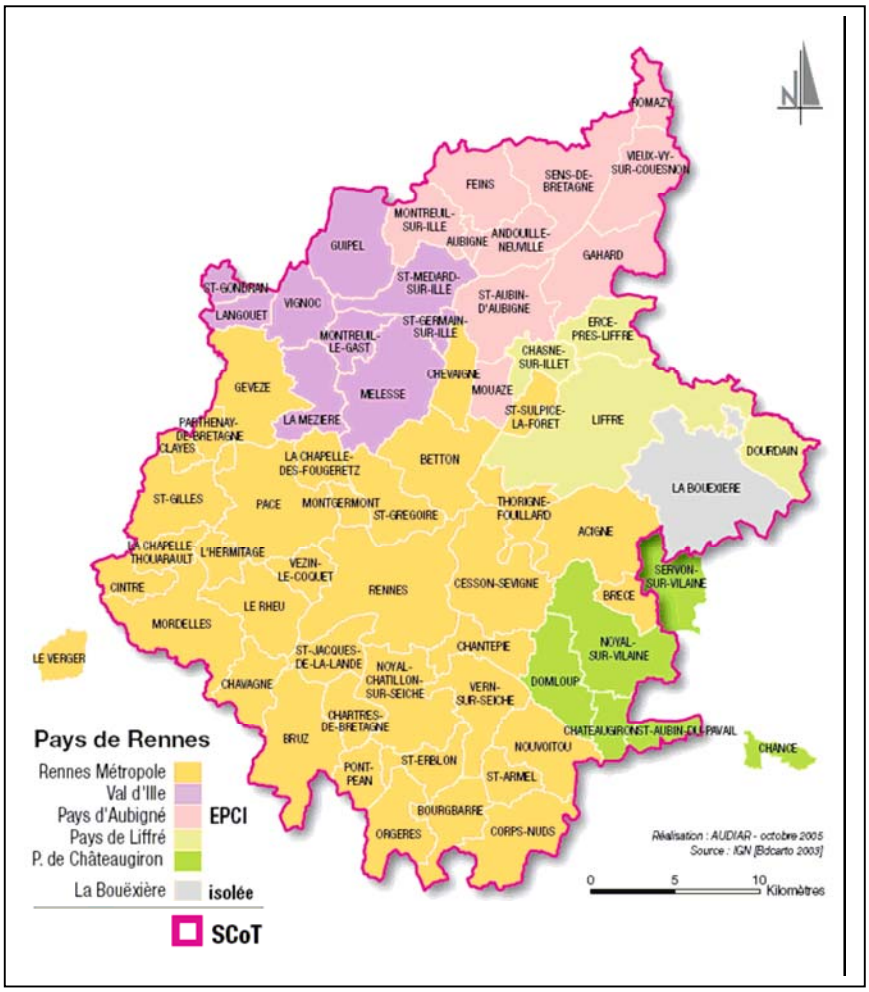
Périmètres croisés SCoT Agglomération de Montpellier / Aire Urbaine

Second cas de figure : le SCoT sur le territoire de plusieurs EPCI

Six des huit territoires de notre échantillon sont concernés (Flandre-Dunkerque, Pays de Lorient, Métropole Nantes Saint-Nazaire, Pays de Rennes, Métropole Savoie, Narbonnaise) ; le périmètre du SCoT dépasse alors la communauté urbaine ou d'agglomération ou de communes pour englober également les agglomérations multipolaires et les arrière-pays. Cela nécessite la création d'un syndicat mixte composé des EPCI compétents et des communes isolées du territoire, une nouvelle instance politique pérenne, qui se rajoute aux autres et devra trouver sa place parmi elles.

Néanmoins, dans le cas des territoires monopolaires, la cohérence du périmètre avec une autre échelle de gouvernance, comme celle du Pays (loi Voynet) peut aider à trouver un consensus politique entre l'agglomération et son « *hinterland* ». C'est le cas des territoires de Rennes et Lorient.

Dans le cas du SCoT de Rennes par exemple, le périmètre du SCoT est très proche de celui du Pays de Rennes et inclut la communauté d'agglomération et quatre communautés de communes périphériques comprises dans l'aire urbaine. En outre, l'agence d'urbanisme, maître d'œuvre du SCoT, intervient désormais à l'échelle du Pays. La prise en compte des problématiques agricoles périurbaines a été plus précoce dans la communauté d'agglomération-centre, mais les échanges lors de l'élaboration du SCoT ont eu une valeur pédagogique et les réponses du SCoT valent désormais pour une bonne part du territoire.

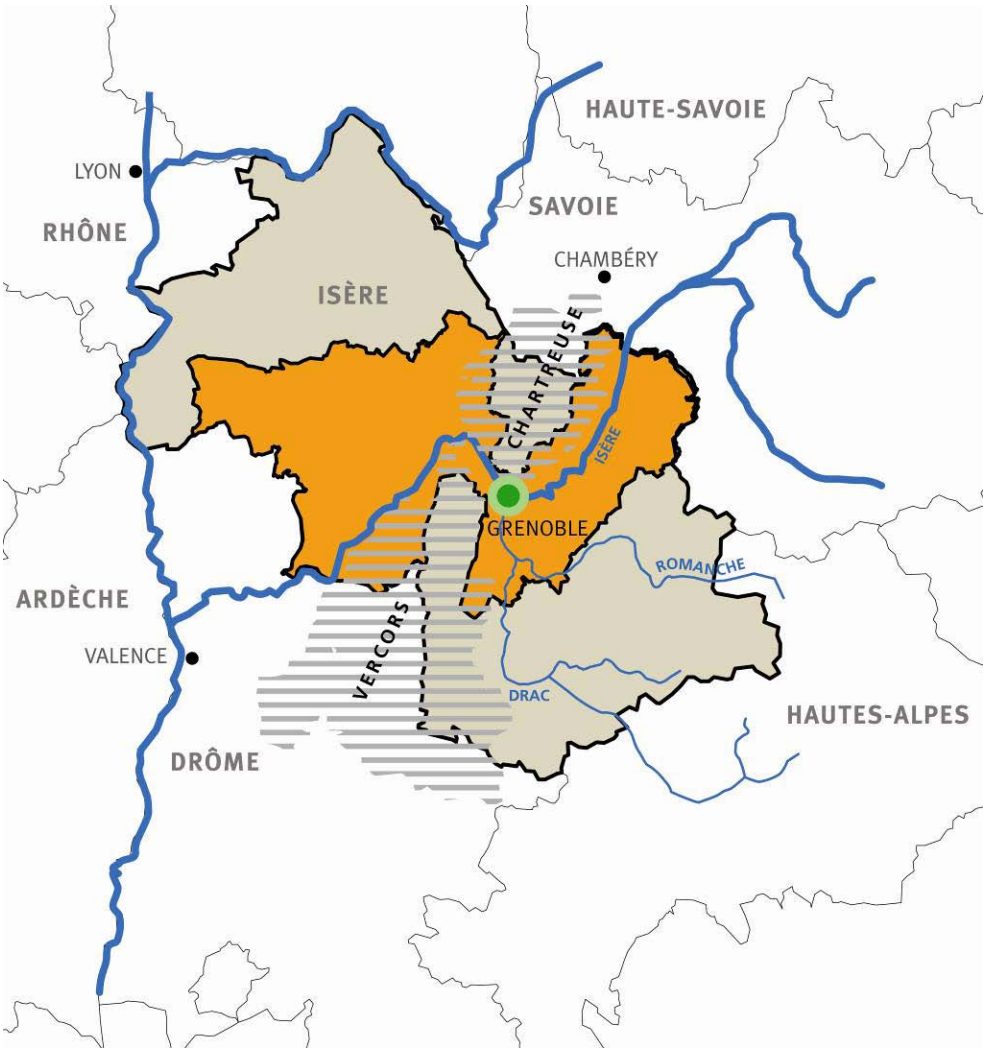


Périmètres croisés SCoT du Pays de Rennes / Pays de Rennes

À l'inverse, dans le cas de territoires bipolaires comme pour Nantes Saint-Nazaire et Chambéry, un périmètre « unifiant » complique la recherche de consensus mais peut s'avérer plus créatif grâce à la friction entre territoires aux visions différentes. Par exemple, dans le SCoT de Nantes Saint-Nazaire, le « *deal* » consiste à définir les grands principes et équilibres dans le SCoT et à renvoyer leur déclinaison fine aux schémas de secteurs (prévus par la loi SRU) à l'échelle des EPCI qui en sont les maîtres d'ouvrage. Pour les partenaires comme les chambres consulaires, cette approche est plus complexe à appréhender, mais permet des positionnements adaptés à chaque échelle.

D'autre part, on trouve en dehors de notre échantillon une forme particulière de périmètre très étendu, regroupant plusieurs centaines de communes. C'est le cas du SCoT Sud-Meuthe et Moselle, initié par le Grand Nancy et du schéma directeur et futur SCoT grenoblois qui regroupe 2 communautés d'agglomération, 16 inter-communalités, 3 Pays, soit 243 communes pour 721 000 habitants répartis sur 3 000 km^2. Dans ce contexte, la recherche de consensus s'avère parfois délicate et il devient complexe de bien faire prendre en compte les spécificités d'une

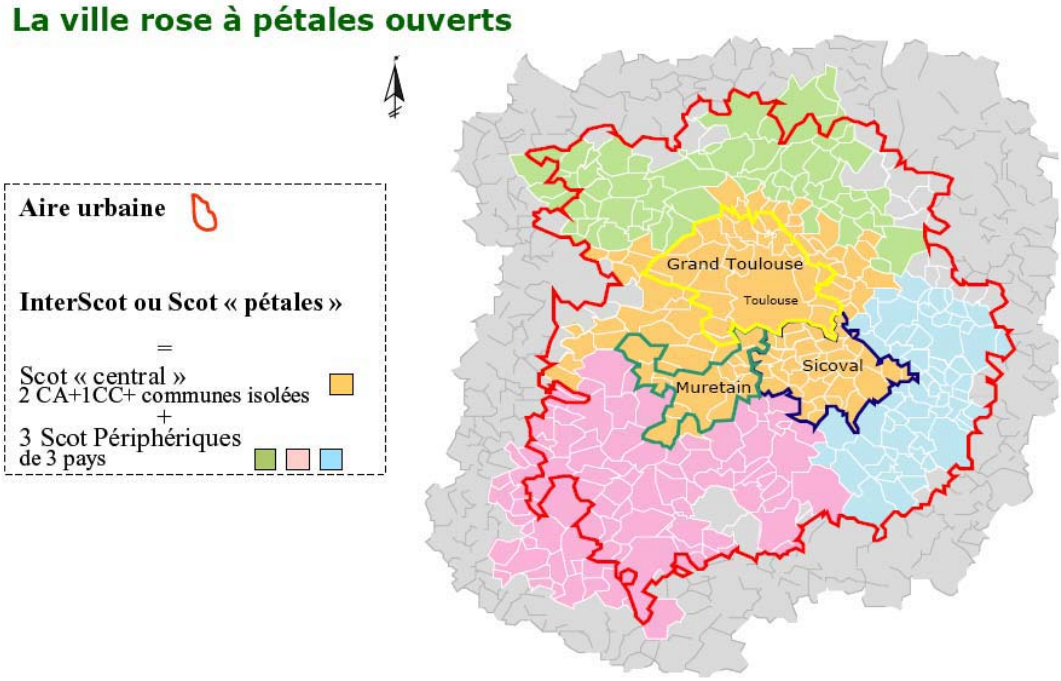
agriculture hétérogène, à la fois périurbaine, de plaine et de montagne, parce que sont en jeu, notamment pour la profession agricole, des territoires de valeurs économiques très disparates. Par ailleurs, il est difficile d'aborder sur un pied d'égalité des territoires ayant une pression foncière très différente. Cela peut donc générer une distinction entre les différentes zones agricoles et un traitement particulier par sous-territoire. Dans ce cas, la mise en œuvre différenciée du document d'urbanisme devient nécessaire.



Périmètre Schéma Directeur de la Région urbaine grenobloise / région urbaine
Carte Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise / Syndicat Mixte du Schéma Directeur

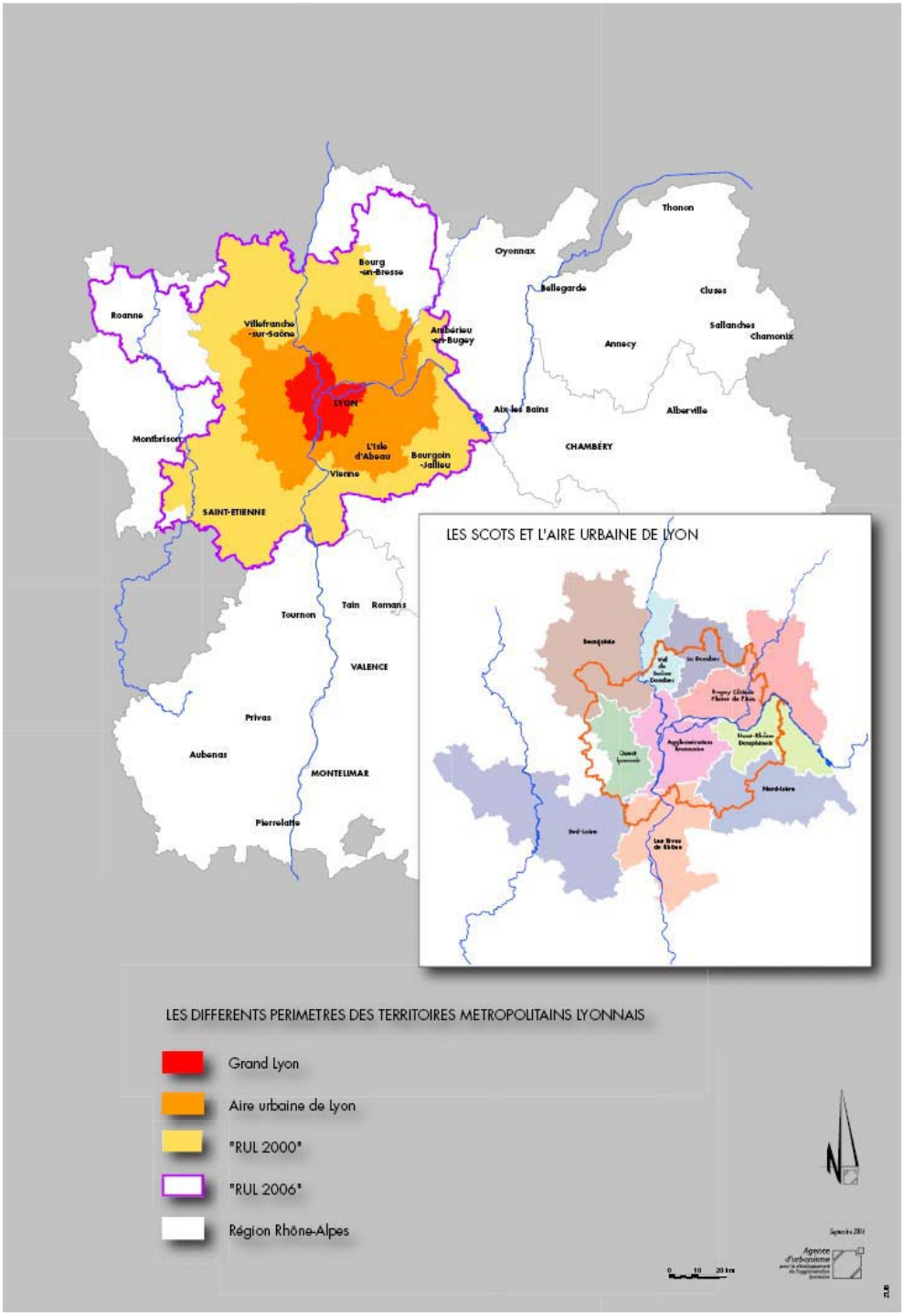
La nécessaire coordination des SCoT des grandes métropoles

Pour les plus grandes agglomérations françaises, leur aire d'influence dépasse le périmètre de SCoT, voire se déploie sur un vaste espace métropolitain qui inclut plusieurs agglomérations importantes. Le dialogue entre les différents SCoT riverains apparaît alors indispensable et cette coordination peut être assurée de façon plus ou moins intégrée :
Par exemple, le système de « SCoT-pétales » à Toulouse réunit un SCoT central et trois SCoT périphériques pour lesquels des orientations communes aux quatre territoires ont été définies avant de lancer l'élaboration des quatre SCoT.



Par contre, pour l'inter SCoT lyonnais, la recherche de cohérence se fait « en marchant » entre une dizaine de SCoT. Elle est essentiellement assurée par des rencontres de techniciens et d'élus, avec une coordination de l'agence d'urbanisme de Lyon, mais cette démarche semble demeurer peu portée politiquement.

L'inter SCoT lyonnais



Quelques départements et Régions se positionnent également dans un rôle de coordination, comme la Région Rhône-Alpes, qui essaie de lier certaines de ses procédures de développement et de contractualisation aux territoires des SCoT.

En définitive, le SCoT est un outil inscrit dans un contexte géopolitique dont il ne peut s'abstraire et dans lequel les problématiques agricoles n'ont que peu de poids, particulièrement en ce qui concerne la définition du périmètre. En effet, les découpages officiels agricoles, comme celui des « petites régions agricoles »qui correspond au découpage réalisé après guerre sous l'égide de l'Insee et de l'Etat, en fonction d'une même vocation agricole dominante[19], n'est pas pris en compte alors que ce zonage a été, et est toujours utilisé pour les recensements agricoles ou comme référence, entre autres, pour l'indemnisation des dommages causés par les calamités agricoles.

Quelques « points de vigilance » sur le périmètre

En matière de définition de périmètre de SCoT, il importe de considérer qu'il n'existe pas de périmètre idéal. Toutefois, pour que la démarche puisse s'engager sur des bases les plus stables possible et intégrer au mieux la problématique des espaces agricoles et l'agriculture, il faudrait veiller à :

- prendre en compte un périmètre au sein duquel peut se construire un projet politique ;
- prendre en compte un espace au sein duquel se répartissent les activités humaines selon une logique de « bassin de vie » ;
- prendre en considération les « marges » du territoire et les modalités de l'inter territorialité ;
- confronter le périmètre du SCoT avec les régions naturelles agricoles pour réfléchir en connaissance de cause.

2. Gouvernance et prise en compte de l'agriculture, de la forêt et des espaces naturels dans les SCoT

L'élaboration du SCoT induit une conception de la planification qui s'inscrit dans la logique de la décentralisation et renforce le passage d'une approche de « gouvernement » du territoire, fortement inspirée par l'État, à une approche de « gouvernance » territoriale, laissant plus de place aux collectivités et acteurs locaux.

[19] « Code et nomenclature des régions agricoles de la France au 1er janvier 1980 », Insee et ministère de l'Agriculture, Service central des enquêtes et études statistiques, 1983

2.1 Le SCoT, outil de gouvernance ?

Ce que dit la loi (art.L.122-4 et L.300-2 du Code de l'urbanisme) :
Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte, constitués exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma. Cet établissement public est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma de cohérence territoriale. Il précise les modalités de concertation conformément à l'article L. 300-2.
L.300-2 : 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****, avant toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;*
L121-4 : 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 […] des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées****.*

Les modalités de la gouvernance territoriale relèvent avant tout de la géopolitique locale. Cependant, la prise en compte de l'agriculture, de la forêt et des espaces naturels ne peut se faire sans une réelle participation des acteurs et usagers du territoire ; c'est à la fois un enjeu de démocratie et un gage de réussite de la démarche.

Ainsi, la concertation aura-t-elle tout intérêt à associer largement l'ensemble des acteurs, au-delà des seuls élus politiques. En premier lieu, les socioprofessionnels de l'agriculture ou de la forêt ont à porter les thèmes nécessaires à la prise en compte de leurs activités dans le SCoT, notamment dans le domaine économique et celui de la protection des espaces. Toutefois, pour éviter l'écueil d'une approche trop corporatiste, la participation des conseils de développement et l'ouverture des commissions thématiques à d'autres acteurs, comme les associations de consommateurs ou d'environnement, garantiront une prise en compte des enjeux agricoles et naturels du territoire sous tous les angles : économie, environnement, social…

2.2 Des lieux de gouvernance à construire et à investir

D'une manière générale, les SCoT sont élaborés sur la base de travaux de groupes ou de commissions du syndicat mixte étayés par des études et diagnostics réalisés par des partenaires locaux ou/et des bureaux d'études.

Deux grands types de gouvernance existent, selon les territoires :

Le simple respect du cadre de la loi…

Les chambres d'agriculture et autres acteurs locaux sont associés essentiellement dans les phases officielles de consultation. Ils participent peu aux discussions amont. Ouvertes exclusivement aux élus des EPCI du territoire, voire même réservées aux seuls élus du syndicat mixte de SCoT, les commissions de travail sont avant tout des lieux de décision, éventuellement de débat, mais pas de concertation. Ces commissions s'appuyant le plus souvent sur des groupes techniques, ce sont ces lieux que les acteurs investissent, au risque parfois de ne se retrouver qu'entre eux. Dans ce contexte, les acteurs et usagers du territoire ont, de fait, une audience plus restreinte et indirecte, ce qui survalorise le document technique et l'interprétation du maître d'œuvre (bureau d'études ou agence d'urbanisme) qui est seul en lien constant avec les élus.

Dans certains territoires, comme à Flandre Dunkerque, la Chambre d'Agriculture a pu avoir le sentiment d'être tenue à l'écart des décisions. Elle l'exprime d'ailleurs clairement dans son avis officiel où elle regrette « la cassure » entre la phase de diagnostic où elle estimait avoir correctement été associée et « l'absence de véritable concertation qui s'en est suivie concernant les enjeux opérationnels du SCoT. ». De son côté, à Rennes, la profession a pu réagir pour intégrer plus directement le processus et revendiquer la prise en compte d'enjeux importants pour elle et l'aménagement de diverses dispositions.

Ailleurs, le message de l'agriculture était porté autrement, comme dans le Pays de Thelle où les élus, essentiellement agricoles, n'ont pas éprouvé le besoin d'élargir le champ de la concertation, ou, comme à Montpellier, où la Chambre d'Agriculture n'a été impliquée que de très loin, alors que la thématique agricole était principalement portée par l'INRA, notamment dans la phase de diagnostic.

… ou une association plus large des acteurs

Certains territoires ont fait le choix d'ouvrir plus largement leurs réflexions aux acteurs agricoles, sinon dans un esprit de co-construction, au moins dans une volonté d'instaurer une démarche participative. Cela a pu se faire dans une « tradition antérieure » de collaboration, comme dans la métropole de Nantes Saint-Nazaire ou comme dans le Pays de Lorient. Ailleurs, cela a pu se mettre en place suite à une « sollicitation » du monde agricole, comme dans la Narbonnaise. Ceci dit, cette implication est essentiellement réservée aux acteurs institutionnels, les lieux de discussion demeurant encore peu ouverts aux acteurs et usagers locaux. En effet, le cas de Chambéry, qui a fait appel à des jurys communaux d'agriculteurs pour évaluer les espaces stratégiques agricoles, demeure isolé.

Ces lieux peuvent donner un accès aux interlocuteurs politiques, mais ne garantissent pas nécessairement que les orientations et remarques seront prises en compte dans l'élaboration du SCoT. Par ailleurs, si les commissions et groupes de travail ouverts aux acteurs institutionnels agricoles permettent plus largement une expression directe des attentes du monde agricole et forestier, ils sont rarement des lieux de confrontation de visions contradictoires des enjeux du territoire avec les élus et les autres acteurs et usagers des espaces agricoles, forestiers et naturels.

En conséquence, une réelle difficulté réside dans la construction d'un compromis qui pourra ensuite être porté au niveau décisionnel (le plus souvent le conseil syndical ou son bureau) et être intégré dans les documents du SCoT.

Quels lieux pour aborder les thèmes de l'agriculture, de la forêt et des espaces naturels ?

Lorsque les commissions sont ouvertes aux acteurs, la plupart du temps, compte tenu de leur caractère transversal et multifonctionnel, agriculture et forêt sont abordées dans deux commissions : « économie » et « environnement », qui peuvent revêtir des noms aux couleurs plus locales, comme la commission chargée de l'environnement du SCoT de Lorient baptisée « mer, rade et vallées ». Plus rarement, l'agriculture, la forêt mais aussi les espaces naturels peuvent être abordés dans des commissions « équilibre du territoire », « maillage territorial », « solidarité territoriale »… Les commissions spécifiquement agricoles sont exceptionnelles (Nantes Saint-Nazaire).

D'une manière générale, les chambres d'agriculture et plus largement la profession agricole investissent prioritairement les commissions économiques afin de porter en avant les enjeux de l'agriculture en tant qu'activité économique de production. Le développement du bois énergie notamment, incite également un certain nombre d'acteurs de la forêt à s'impliquer dans ces commissions. Dans les commissions environnement, la forêt est régulièrement abordée comme lieu de loisirs et de découverte pédagogique, peut-être plus encore que sous l'angle d'espace de protection de la nature et de la biodiversité.

Concernant l'agriculture, les commissions environnement sont le lieu de valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture. Cette dimension n'est toutefois pas partagée par l'ensemble de la profession qui conteste également le poids de certaines associations écologiques dans ces commissions, et une vision de l'agriculture « orientée vers des niches » : bio, extensif, vente directe, diversification....

2.3 Quels acteurs du SCoT sur les questions agricoles ?

La prise en compte du jeu des acteurs et de leurs thèmes et niveaux d'intervention dans les différents territoires de l'échantillon de SCoT observés n'a pu se faire que de façon partielle et nécessitera un complément d'enquête et d'analyse. En l'état, seule une première approche des acteurs publics (Etat, collectivités PNR…), des acteurs socioprofessionnels agricoles (Chambres d'Agriculture, syndicalisme…) et des acteurs de la société civile (Conseils de développement…) a pu être réalisée et elle appelle, elle-même, à un travail complémentaire pour un meilleur niveau de détail et de compréhension.

Les acteurs publics (hors chambres consulaires)

Les services de l'État

Les services de l'État interviennent en priorité pour fournir le « porter à connaissance » préalable au diagnostic. Cette partie sera complétée dans la version imprimée à paraître au printemps 2009.

Ce que dit la loi (art.L.121-2 du Code de l'urbanisme) :
Le préfet porte à connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.

Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel.

Les porters à connaissance sont tenus à la disposition du public. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique.

Ensuite, ils peuvent être impliqués dans le processus. La DDAF est un acteur fréquemment mobilisé, au même titre que la DDE (par exemple, SCoT de Métropole Savoie, SCoT Sud Loire, SCoT de Montpellier Agglomération, SCoT du Pays castelroussin Val de l'Indre).

On remarque aussi sur plusieurs sites que les services de l'État étaient représentés seulement par la DDE aux commissions (par exemple SCoT de Métropole Nantes Saint-Nazaire, SCoT de Montauban, SCoT de la Narbonnaise), la DDAF n'apportant que des éléments sur des questions ponctuelles (par exemple la qualité de l'eau sur Nantes).

Pour leur part, les Diren sont plutôt intervenues au travers d'études ou d'avis mais n'étaient pas présentes aux commissions de SCoT.

Ceci dit, il arrive également que les services de l'État produisent des documents transversaux et pluridisciplinaires, comme l'étude interministérielle (DDE/Ddaf/Diren) sur les infrastructures vertes et bleues sur le territoire du SCoT Sud Loire (modélisation et cartographie des déplacements des hommes et de la faune, qualité et continuité des équipements et des milieux physiques ou naturels, inventaire des richesses écologiques).

Les services de l'État sont par ailleurs souvent invités à donner leur avis sur les documents en cours d'élaboration (par exemple, SCoT de Métropole Nantes Saint-Nazaire, SCoT du Pays castelroussin Val de l'Indre). La DDE peut servir de référent pour communiquer un avis global de l'État. L'avis de la Diren étant plutôt recueilli dans le cadre de l'application de l'ordonnance sur l'évaluation environnementale.

Les parcs naturels régionaux

Ce que dit la loi

(art.L.122-1 du Code de l'urbanisme)
[Les SCoT] doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux.

(art.L122-4-1 du Code de l'urbanisme)
Lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d'un parc naturel régional, le syndicat mixte régi par l'article L.333-3 du Code de l'environnement peut, par dérogation aux dispositions de l'article L. 122-4 du présent code, exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence.
Seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale prennent part aux délibérations concernant le schéma.

(art.L333-1 du Code de l'environnement)
La charte du parc détermine pour le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation, accompagné d'un document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc. […] Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte.

La FNPNR a réalisé en 2005 auprès des 37 parcs concernés une étude[20] sur leur situation au regard des SCOT dans laquelle elle a défini un « degré d'interaction entre parcs et SCoT » réparti en quatre catégories :
• **aucune relation –** Situation généralement liée au caractère embryonnaire du SCoT. Il n'y en a pas dans notre propre échantillon ;
• **relation réglementaire –** Absence de participation du parc aux travaux, soit parce qu'il n'est pas informé de la démarche, ou que les enjeux relatifs au SCoT sont faibles pour lui. Aucun territoire de notre échantillon n'entre dans cette catégorie ;
• **suivi de la procédure –** Le parc est associé aux différents stades réglementaires et donne des avis. Cette situation, souvent relative à une association tardive du parc à la démarche comme c'est le cas du parc de chartreuse, ou bien parce que le SCoT concerne surtout les villes portes et leur agglomération comme pour Saint-Étienne et le Pilat ou le SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire et le parc de Brière ;

[20] **« Urbanisme et paysage : inventaire des méthodes et outils »** - étude réalisée par Mathilde Kempf, sous la direction de Nicolas Sanaa, décembre 2006 (commande à la Fédération des parcs ou www.parcs-naturelsregionaux. fr « Librairie »).

• **collaboration privilégiée –** Le parc soutient l'initiative en apportant ses outils et est associé dès l'amont de la démarche aux réflexions et échanges. On distingue cependant une collaboration technique sur l'ensemble de son territoire, centrée souvent sur l'entrée paysagère, ou limitée à un secteur commun au parc et au SCoT. C'est le cas de plusieurs territoires de notre échantillon comme le SCoT de Métropole Savoie et le parc des Bauges ou celui de la Narbonnaise et le parc de la Narbonnaise en méditerranée ;
• **portage du SCoT par les parcs –** Cela concerne des parcs ayant initié leur démarche avant la promulgation de la loi Urbanisme et habitat, qui interdit aux syndicats mixtes ouverts d'exercer cette compétence. Il n'y en avait pas dans notre échantillon.

Ainsi, la collaboration peut aller assez loin, comme ce fut le cas par exemple entre le SCoT de Métropole Savoie et le parc des Bauges. Le PNR du massif des Bauges a contribué aux débats entre élus et encouragé leur implication dans le SCoT, considérant que l'outil était intéressant pour les objectifs de protection et de qualité inscrits dans sa charte et qu'il allait permettre de négocier sur de bonnes échelles pour contenir l'étalement urbain diffus, remontant vers le PNR de toutes parts.

Le Parc a conscience de son attractivité et ses élus « *ne souhaitent pas bloquer l'accueil de nouveaux habitants si cela se fait dans de bonnes conditions et de façon raisonnée* ». Aussi, le PNR a-t-il joué la carte de la complémentarité :
- au cours de l'élaboration du SCoT, il s'est fortement impliqué dans le diagnostic, a formulé des propositions pour le PADD, a participé aux négociations… ;
- concernant son application, il est présent auprès des communes qui travaillent sur leur document local d'urbanisme où il relaie le SCoT et l'explique : qualification des zones, des vides, carte au 1/25e, recommandations et prescriptions sur le paysage, le patrimoine, l'urbanisme, les zones naturelles et agricoles…).

Le PNR a notamment réalisé un travail de « loupes de superposition ». *Des « loupes » utiles à la fois pour le SCoT et le plan de parc sur les secteurs :*
• *de la Combe de Savoie (7 communes adhérentes et une susceptible d'adhérer de piémonts sud/est du Massif et dans le tiers sud de l'agglomération) ;*
• *du plateau de la Leysse (6 communes adhérentes et une susceptible d'adhérer en balcon sud/ouest du Massif au-dessus du secteur central de l'agglomération) ;*
• *d'une partie de l'Albanais savoyard et les contreforts du Revard (5 communes adhérentes et 3 susceptibles d'adhérer).*

Les collectivités territoriales :

Les collectivités intercommunales ayant compétence et les communes isolées du périmètre sont légalement associées à la conception du SCoT, au sein du Syndicat mixte.
Les modalités d'association de la Région et du département sont liées au choix politique du maître d'ouvrage du SCoT et à leur propre implication en la matière. On peut toutefois constater que leur rôle s'est affirmé ces dernières années et que leurs contributions écrites sont de plus en plus développées, comme en région Rhône-Alpes par exemple.

Les organismes professionnels agricoles

Les chambres d'agriculture

La procédure définit donc un système minimum de concertation incluant l'expression du monde agricole à travers l'association, tout au long de l'élaboration, des Chambres d'Agriculture en tant que personnes publiques associées (PPA). *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 plus loin que la procédure et d'amener les acteurs locaux à s'impliquer 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, renforcer leur apport au SCoT.

1- Rôle consulaire - la posture institutionnelle

Représentant officiel 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.

2- 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 peuvent parfois aller plus loin et éventuellement devenir prestataires d'études et d'analyses (diagnostic, cartographie, préconisations), associées aux équipes, agences d'urbanisme et bureaux d'études en charge de l'ingénierie du SCoT.

3- Rôle d'animateur territorial - la posture de partenariat

De nombreuses 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 des relais d'animation locale et permettent l'implication d'acteurs de terrain.
Ainsi, dans le SCoT de Lens-Liévin-Hénin-Carvin, l'engagement du Groupement régional de développement agricole (GRDA) dans les réflexions du SCoT a été déterminant, grâce à un travail entamé en amont, avec la constitution d'un groupe technique réunissant la chambre d'agriculture et le syndicalisme, qui a contribué à toutes les phases d'élaboration du SCoT, du diagnostic à la négociation du DOG.
La capacité de la chambre d'agriculture à s'impliquer dans ces démarches de SCoT s'explique parfois par la préexistence d'un accord de partenariat global (charte, convention…) qui prévoit des échanges et une collaboration sur l'aménagement.

Cet historique peut aussi déterminer l'engagement du monde agricole dans les réflexions de planification et les compétences et moyens développés par les chambres pour accompagner cette implication.

Ainsi, la chambre d'agriculture de Loire-Atlantique a-t-elle 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. Leur intervention le plus en amont possible permet de mieux intégrer les problématiques agricoles.

Dans d'autres départements, les relais locaux des chambres sont moins structurés et les équipes chargées de suivre la planification urbaine se limitent à un ou deux techniciens essentiellement chargés de la rédaction des avis officiels sur les PLU. Dans ces conditions, il est évidemment plus difficile de peser dans les réflexions au cours des différentes phases d'élaboration du SCoT, et l'intervention de la profession ne peut se faire qu'a postériori, dans une phase de consultation officielle, sur des documents élaborés par d'autres et sans vraie participation des acteurs.

Les autres organismes agricoles et forestiers en dehors des chambres d'agriculture

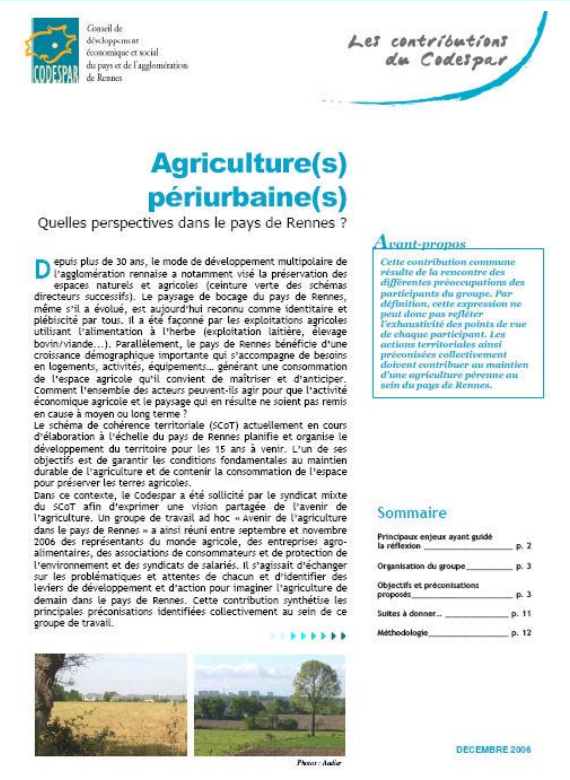
Syndicalisme majoritaire et minoritaire, agroalimentaire, coopération, Safer et autres organisations professionnelles agricoles, groupes agricoles locaux, ONF, CRPF… les autres organisations agricoles n'ont pas la légitimité élective ni la responsabilité consulaire de la chambre d'agriculture, leur rôle est donc généralement secondaire, mais certaines peuvent être sollicitées pour leurs connaissances spécifiques sur certains thèmes (Safer pour les questions foncières, ONF ou CRPF pour la forêt…) ou pour participer au diagnostic (Inra pour le SCoT de Montpellier).

Les acteurs de la société civile

Les conseils de développement

Les conseils de développement, qui rassemblent les représentants des différentes forces de la société (chambres consulaires, organisations syndicales et patronales, associations d'environnement et de consommateurs...) ont été associés aux démarches de SCoT de manières très diverses. Ils peuvent être le lieu d'expression des attentes plurielles de la société civile sur l'agriculture (multifonctionnalité, pratiques agricoles et environnement…), sur la forêt, les espaces naturels, mais ils peuvent également être un lieu libre d'expression et d'explication du monde agricole sur ses réalités et ses contraintes, en dehors de tout contexte revendicatif. Certains conseils de développement se sont spécifiquement impliqués dans la réflexion sur l'agriculture comme à Nantes ou à Rennes.

Agriculture(s) périurbaine(s) : quelles perspectives dans le Pays de Rennes :



Conseil de développement économique et social du pays et de l'agglomération de Rennes

CODESPAR

Les contributions du Codespar

Agriculture(s) périurbaine(s)

Quelles perspectives dans le pays de Rennes ?

Depuis plus de 30 ans, le mode de développement multipolaire de l'agglomération rennaise a notamment visé la préservation des espaces naturels et agricoles (ceinture verte des schémas directeurs successifs). Le paysage de bocage du pays de Rennes, même s'il a évolué, est aujourd'hui reconnu comme identitaire et plébiscité par tous. Il a été façonné par les exploitations agricoles utilisant l'alimentation à l'herbe (exploitation laitière, élevage bovin/viande,...). Parallèlement, le pays de Rennes bénéficie d'une croissance démographique importante qui s'accompagne de besoins en logements, activités, équipements... générant une consommation de l'espace agricole qu'il convient de maîtriser et d'anticiper. Comment l'ensemble des acteurs peuvent-ils agir pour que l'activité économique agricole et le paysage qui en résulte ne soient pas remis en cause à moyen ou long terme ?

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) actuellement en cours d'élaboration à l'échelle du pays de Rennes planifie et organise le développement du territoire pour les 15 ans à venir. L'un de ses objectifs est de garantir les conditions fondamentales au maintien durable de l'agriculture et de contenir la consommation de l'espace pour préserver les terres agricoles.

Dans ce contexte, le Codespar a été sollicité par le syndicat mixte du SCoT afin d'exprimer une vision partagée de l'avenir de l'agriculture. Un groupe de travail ad hoc « Avenir de l'agriculture dans le pays de Rennes » a ainsi réuni entre septembre et novembre 2006 des représentants du monde agricole, des entreprises agro-alimentaires, des associations de consommateurs et de protection de l'environnement et des syndicats de salariés. Il s'agissait d'échanger sur les problématiques et attentes de chacun et d'identifier des leviers de développement et d'action pour imaginer l'agriculture de demain dans le pays de Rennes. Cette contribution synthétise les principales préconisations identifiées collectivement au sein de ce groupe de travail.

Photos : Audiar

Avant-propos

Cette contribution commune résulte de la rencontre des différentes préoccupations des participants du groupe. Par définition, cette expression ne peut donc pas refléter l'exhaustivité des points de vue de chaque participant. Les actions territoriales ainsi préconisées collectivement doivent contribuer au maintien d'une agriculture pérenne au sein du pays de Rennes.

Sommaire

Principaux enjeux ayant guidé la réflexion ____ p. 2
Organisation du groupe ____ p. 3
Objectifs et préconisations proposés ____ p. 3
Suites à donner... ____ p. 11
Méthodologie ____ p. 12

DECEMBRE 2006

Ce document synthétise les réflexions du groupe de travail du Codespar sur l'avenir de l'agriculture dans le Pays de Rennes qui s'est réuni entre septembre et novembre 2006. Les préconisations formulées collectivement ont pour objectif le maintien d'une agriculture pérenne sur le territoire (publication Codespar, décembre 2006) L'analyse de l'apport de ce groupe de travail pourra être complétée dans une version ultérieure du présent document ; dans l'attente, cette publication du Codespar est disponible sur son site internet.(http://www.paysderennes.fr)

La place singulière des agences d'urbanisme auprès des maîtres d'ouvrage de SCoT

Dans l'échantillon considéré, quatre territoires ont choisi une agence d'urbanisme comme maître d'œuvre (Rennes, Nantes, Lorient, Flandre-Dunkerque). Trois

semblent avoir fait preuve d'une réelle sensibilité aux thèmes agricoles (Rennes, Nantes, Lorient).
Organismes publics d'étude et de réflexion sur l'aménagement et le développement des grandes agglomérations françaises, les agences d'urbanisme ont pour la plupart un statut d'association. Leur conseil d'administration réunit des collectivités territoriales, l'État et divers autres partenaires publics du développement urbain, dont parfois les chambres consulaires. Ces partenaires définissent le programme de travail annuel des agences.

Le code de l'urbanisme (article L 121-3) leur confie un rôle privilégié lors de l'élaboration des SCoT : « …*Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment les SCOT…* ».

Les agences d'urbanisme constituent ainsi un outil pour assurer une maîtrise d'œuvre du SCoT, ou assister le maître d'ouvrage.

Certaines agences ont capitalisé depuis de nombreuses années des réflexions concernant la thématique du territoire agricole (Nantes, Rennes, Lyon…) : ces études constituent un socle appréciable et même déterminant pour les SCoT, comme à Nantes, où des études « développement urbain et agriculture » ont été menées avec la chambre d'agriculture dès 1995.

2.4 Les démarches facilitant la gouvernance

Une « tradition » plus ou moins forte de planification intercommunale joue un rôle incontestable dans la capacité à associer les partenaires et à poser des prescriptions fortes aux communes et aux EPCI du territoire. En cela, l'exemple de Rennes s'appuyant sur les acquis de son schéma directeur est assez significatif : les communes, les partenaires de l'aménagement (SEM, promoteurs, propriétaires…) savent de longue date que la liberté du projet communal ne peut s'exprimer qu'à l'intérieur d'une enveloppe prédéfinie, qui ne peut être remise en cause ni localement, ni à des échéances courtes. La référence à un niveau de décision supérieur peut même devenir un alibi pratique des élus communaux pour répondre à des demandes intempestives.

Par ailleurs, les partenariats ville-agriculture préexistants au SCoT ont également un impact décisif, comme à Nantes, où les différents travaux issus d'une collaboration entre les acteurs locaux ont constitué la base pour le processus du SCoT :

La spécificité du processus de Nantes

La question de la prise en compte de l'agriculture et de ses espaces résulte d'un long processus qui a associé les élus des communes, les élus intercommunaux, la chambre d'agriculture 44, les services de l'État, l'agence d'urbanisme.

À l'échelle de l'agglomération nantaise, ces travaux partenariaux, qui existent depuis plus de vingt ans, ont débouché sur un ensemble de réalisations : diagnostic partagé et programme d'action, traduit dans un protocole d'accord communauté urbaine/ CA 44 en 2000 et une charte d'aménagement qui retient des espaces agricoles pérennes en 2000, etc.

Dans les autres territoires, l'histoire est plus récente, et s'appuie notamment sur des diagnostics réalisés par la chambre d'agriculture, en lien avec des groupes d'agriculteurs.

On mentionnera aussi la DTA (directive territoriale d'aménagement) qui, s'appuyant sur une étude et des propositions de l'agence, retient le principe de protection d'une zone agricole pérenne. Enfin la charte départementale pour l'agriculture (conseil général, assemblée des maires, État, chambre d'agriculture)

Le SCoT a prolongé ce processus, s'appuyant notamment sur le principe des schémas de secteurs qui laissent aux intercommunalités le soin de préciser les espaces agricoles pérennes.

Enfin, dans les études d'élaboration, cette thématique a fait l'objet d'une réflexion spécifique, et non rattachée à l'économie ou à l'environnement.

Les travaux ont été menés en partenariat avec les services de la chambre (par exemple pour la mise au point de la carte des enjeux)

http://www.loire-atlantique.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=260

Quelques « points de vigilance » pour une bonne gouvernance

Même si la concertation est inscrite dans le processus d'élaboration du SCoT, elle ne se décrète pas et elle doit au contraire se construire dans des rapports de confiance entre élus, acteurs et usagers, sans exclusion ni parti pris.

L'association des acteurs ne doit pas se limiter aux phases de diagnostic mais leur implication doit également se poursuivre tout au long du processus.

C - Agriculture et SCoT : le document

1. La prise en compte de l'agriculture et des espaces agricoles dans le rapport de présentation du SCoT

Ce que dit la loi (art. L122-1 du Code de l'urbanisme) :

« 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. »*

1.1 Le diagnostic agricole

Première étape de discussion autour du SCoT, le diagnostic fait partie de la construction de la gouvernance. Il est traduit dans le rapport de présentation, parfois dans une partie explicitement intitulée « Diagnostic », mais aussi dans les parties « État initial de l'environnement » et « Évaluation environnementale ». Les rapports de présentation de chacun des huit SCoT étudiés présentent les spécificités de l'agriculture de leur territoire, qu'il ne s'agit pas de comparer ici, mais il convient néanmoins de faire ressortir les objectifs poursuivis par ces diagnostics et les façons de les réaliser.

1.1.1 Les différentes approches du diagnostic

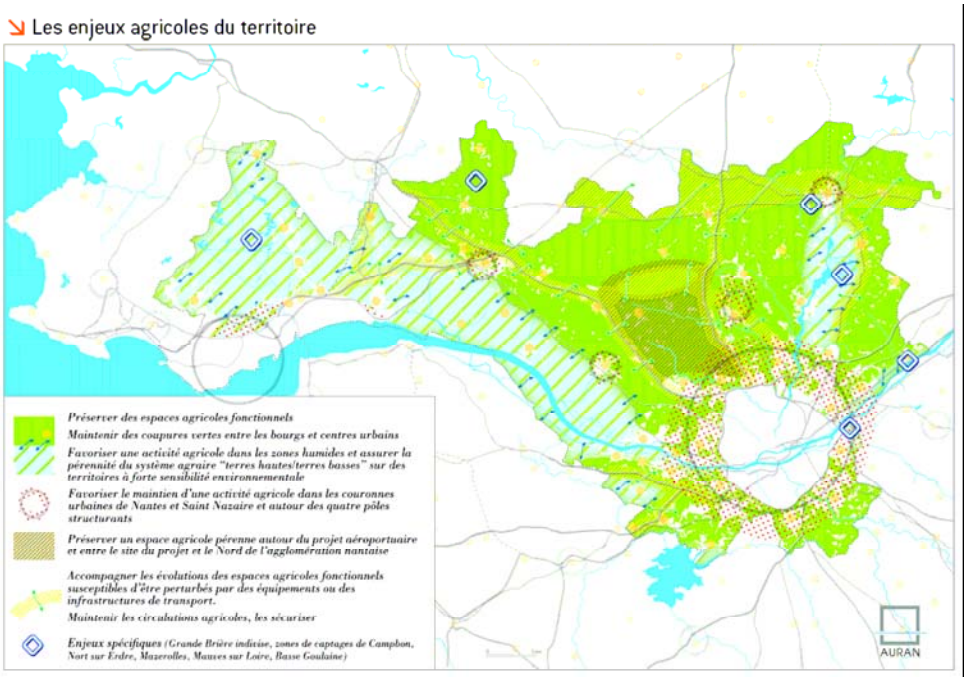
Schématiquement, différentes méthodes de diagnostic sont possibles, mais elles ne sont pas exclusives les unes des autres et de nombreux territoires les combinent pour appréhender globalement la question agricole.

L'approche à dominante technico-économique porte un regard centré sur l'activité des exploitations agricoles du territoire et leurs contraintes propres, notamment spatiales (organisation du parcellaire, déplacements agricoles...), saisonnières... Elle réalise un état des lieux par filière et ne doit pas omettre de considérer l'amont et l'aval des différentes filières car le poids en emplois de l'agroalimentaire et des services liés à l'agriculture est souvent supérieur à celui des emplois agricoles directs. Cette approche identifie les forces et faiblesses des filières dans leur globalité, éventuellement les liens entre filières (productions végétales-alimentation animale…) pour réussir à considérer l'économie agricole dans son ensemble. Cette entrée technico-économique paraît essentielle dans de nombreux SCoT comme ceux de Dunkerque, du Pays de Thelle ou de Métropole Savoie, ce qui n'exclut pas un croisement avec le territoire.

L'approche à dominante territoriale croise le regard agronomique sur les bassins de production, les terroirs (AOC…) ou des petites régions agricoles 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, réalisé par exemple à Montpellier en lien avec l'Ensam, dégage des unités agro-paysagères 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…). Cette approche pose la question de l'échelle pertinente pour traiter de l'agriculture dans un SCoT et du niveau de précision nécessaire dans le diagnostic : en fonction des problématiques locales, certains constats vaudront pour tout le territoire mais certaines zones à la sensibilité particulière pourront mériter des études plus précises du parcellaire ou sur les mutations du bâti agricole par exemple. Mais il convient de s'interroger sur les coûts et la capacité à traduire ces études fines dans la réflexion et les prescriptions du SCoT. De la même manière, il convient de se méfier du recollement de diagnostics communaux, souvent réalisés pour les PLU, qui descendent à l'échelle de l'exploitation, alors que le SCoT prend en compte le fonctionnement d'un territoire plus vaste, de façon transversale, avec des problématiques supra-communales (bassins versants, vallées, coteaux, forêt, vignobles…).

Qu'il comporte une entrée à dominante territoriale ou technico-économique, 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. Le SCoT de la Narbonnaise a notamment intégré des études de la chambre d'agriculture sur le devenir des exploitations ; celui du Pays de Rennes met en rapport, sur le thème agricole comme sur les autres, les visions d'acteurs, les tendances lourdes et les germes de changement et il analyse les jeux d'acteurs, les rapports de forces et recherche les leviers d'actions du SCoT ou les autres outils pertinents. Différents scénarios peuvent être envisagés pour co-construire un projet ; le ScoT du Pays de Lorient bénéficie de la concomitance d'une démarche prospective menée sur le thème agricole avec la méthode Agate-AC3A, mais d'autres méthodes prospectives peuvent aussi être utilisées. Il faut noter que le choix et la variété des participants à ces démarches prospectives peuvent être déterminants sur les résultats et sur la bonne gouvernance pendant l'élaboration du SCoT.

Quelle que soit la méthode, il convient d'éviter qu'un diagnostic pléthorique « accouche d'une souris » : un bon diagnostic ne préjuge pas d'un bon SCoT et son but ultime est de définir collectivement les enjeux qui serviront à élaborer le PADD.



SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire : cartographie des enjeux agricoles

1.1.2 Qui réalise le diagnostic agricole ?

La maîtrise d'œuvre du volet agricole du diagnostic est généralement confiée à des organismes agricoles : chambre d'agriculture, Adasea... Ce travail est plus rarement confié à un bureau d'études, un stagiaire ou réalisé par l'agence d'urbanisme, mais dans tous les cas, l'association des organismes professionnels agricoles s'avère nécessaire, ne serait-ce que pour la collecte de données. Ce partenariat avec le monde agricole est un gage important de compétence dans ce domaine désormais très spécialisé, mais il faut prendre garde à ne pas confiner le diagnostic dans une vision purement technique de l'agriculture. Une approche professionnelle n'intégrera pas nécessairement la réflexion globale sur la multifonctionnalité des espaces agro-naturels, sur l'organisation spatiale du territoire ou sur les attentes sociétales par rapport à l'évolution de l'agriculture. Elle peut également focaliser sur une vision « officielle » de l'agriculture majoritaire dans le territoire, en sous-estimant des productions émergentes ou des pratiques alternatives.

Pour éviter ces travers, quelques territoires ont réalisé une phase préalable d'échanges, de questionnement entre acteurs sur la méthode du diagnostic et la définition des apports de chacun. Parfois des « documents martyrs » sont réalisés par l'agence d'urbanisme ou par un stagiaire et soumis à une concertation large avec les représentants agricoles.

Dans le cas du SCoT de Montpellier, le diagnostic « Analyse des espaces agricoles et naturels de l'agglomération de Montpellier : unités paysagères, systèmes de productions agricoles, valeurs économiques et pratiques sociales » a été réalisé par des chercheurs agronomes de l'Inra, des économistes et des géographes mais il a été suivi par un comité de pilotage associant la chambre d'agriculture et la DDAF.

1.1.3 Relier l'agriculture au territoire

Le diagnostic est l'occasion d'établir la problématique des relations de l'agriculture au territoire et aux autres thèmes du SCoT. S'il est bien réalisé, les enjeux qui alimenteront le PADD en découlent directement et pourront être annoncés dans le rapport de présentation (SCoT de Montpellier ou du Pays de Rennes).

Il ne s'agit donc pas seulement de donner une photographie exacte de l'agriculture et de ses dynamiques, mais c'est le moment de traiter toutes les facettes de l'agriculture (ou des agricultures) du territoire en relation avec la ville. C'est aussi l'occasion de faire ressortir les « réalités vécues » des agriculteurs du périurbain (pression foncière, difficultés de déplacement...) ou les « ressentis » (hypersensibilité des voisins aux nuisances agricoles, « invasion » du territoire agricole par les pratiquants de loisirs verts...).

1.1.4 Poser les bases du dialogue

Il n'est pas indifférent de voir la manière dont les différents diagnostics de SCoT abordent les questions agricoles, soit en les rattachant à d'autres problématiques (économie, environnement, paysage, cadre de vie...), soit comme un sujet à part entière traité dans un volet clairement identifié. Ce positionnement de départ peut déterminer de façon essentielle les types d'enjeux qui émergeront.

Ce diagnostic, souvent confié à des acteurs agricoles ou réalisé avec leur forte implication, est lisible pour les professionnels agricoles, mais peut l'être moins pour les élus et les urbanistes. Pourtant le diagnostic sert à engager une concertation avec les acteurs de la ville, il doit donc être conçu de façon **pédagogique** pour faire comprendre à des partenaires profanes les réalités complexes de l'agriculture (agronomie et lien au sol, contraintes saisonnières ou sanitaires…), souvent exprimées à travers des sigles aussi abscons pour les néophytes que ceux de l'urbanisme. Première véritable étape d'échange autour des questions du SCoT, le diagnostic est un moment fondateur de la concertation et participe à la construction d'une interconnaissance entre acteurs peu habitués à travailler ensemble. Ainsi, le volet agricole du diagnostic s'inscrit-il dans une démarche plus réciproque et globale qui peut aussi être l'occasion d'amener le monde agricole à prendre conscience des enjeux et des attentes des autres acteurs, des usagers de la ville et des espaces ouverts. Il doit permettre de franchir le fossé culturel entre ville et agriculture pour sortir des représentations toutes faites en posant des bases de discussion partagées.

Le diagnostic permet ainsi d'identifier les leviers d'actions mobilisables par le SCoT, mais les acteurs doivent aussi prendre conscience des limites de l'outil de planification : tous les enjeux relevés ne pourront trouver leur réponse dans le SCoT, mais pourront déboucher sur des actions complémentaires.

1.1.5 Croiser les diagnostics, croiser les regards, aboutir aux enjeux

Ces différentes approches du système agricole en lui-même ne sont pas suffisantes et doivent aussi « **interroger le rapport de l'agriculture à la ville** », se croiser avec les autres diagnostics du SCoT : activités économiques, mobilité, formes d'habitat, système écologique, loisirs, paysages, nouvelles façons de consommer…. On peut penser que le regard sur l'agriculture pourra influencer les conclusions d'autres diagnostics thématiques, voire les grandes options d'organisation territoriale. Le SCoT de Montpellier propose ainsi d'« *inverser le regard* » à partir de la mise en relation du diagnostic agricole avec les autres problématiques urbaines. De même, à l'issue des diagnostics, le SCoT du Pays de Rennes pose-t-il les espaces agricoles et naturels comme « le socle territorial ».

En croisant les regards, en visant le long terme, la réflexion du SCoT sur l'avenir de la ville et la place de l'agriculture périurbaine interroge nécessairement l'idée d'un développement durable ou soutenable, qu'il s'agisse de la durabilité d'un modèle de ville basé sur la consommation effrénée d'espace ou de la durabilité de certains types d'agriculture dans un contexte périurbain envahissant : contraintes de l'élevage ou dérive vers les grandes cultures, diversification et vente directe : niches ou planche de salut…

Ces enjeux de développement durable doivent donc logiquement se traduire dans le PADD.

1.2 Le rapport de présentation

(en cours de rédaction)

Ce que dit la loi (art. R122-1 du Code de l'urbanisme) :

Le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1 ;

2° Décrit l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

3° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du schéma ;

4° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 (1) du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ;

5° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ;

6° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en oeuvre du schéma sur l'environnement et rappelle que le schéma fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ;

8° Précise le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées.

Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents.

Lorsque le schéma de cohérence territoriale comprend un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, le rapport de présentation du schéma de cohérence territoriale décrit les conditions de l'utilisation de l'espace marin et terrestre du littoral, indique les perspectives d'évolution de ce milieu et explique les orientations retenues, en matière de développement, de protection et d'équipement.

2. Le projet agricole dans le PADD

Le projet d'aménagement et de développement durable est la pierre angulaire du SCoT : les pères de la loi SRU ont en effet voulu substituer ***« le dessein au dessin »***, c'est-à-dire le projet à la carte de destination des sols des schémas directeurs. Il s'agit donc d'exprimer des objectifs stratégiques et de témoigner d'une volonté politique.

« Il en va du projet d'aménagement et de développement durable comme il en est allé du Code de l'urbanisme et plus généralement du droit contemporain. Les textes à portée juridique normative cèdent de plus en plus la place à des textes à portée politique déterminant des objectifs à poursuivre » in PADD du Scot de l'agglomération de Montpellier.

Il appartiendra ensuite au DOG de traduire ce PADD dans des prescriptions respectueuses de la loi.

C'est dire que PADD et DOG sont les composantes fondamentales et les engagements essentiels du SCoT. Leur analyse exige une rigueur importante. C'est pourquoi l'on se référera uniquement à l'échantillon des huit SCoT approuvés.

2.1 Le PADD, un discours politique complexe

2.1.1 Des PADD sous influence de la norme et des cultures techniques

Ce que dit la loi (art. L. 122–1 du Code de l'urbanisme) :

Les SCoT… présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

« *Le PADD présente les grands choix stratégiques définis par l'organe de pilotage du SCoT avec la possibilité d'illustrer le projet dans un souci de pédagogie et d'assurer une bonne transition vers le document d'orientation.* »[21]

[21] *In Le Schéma de Cohérence Territoriale, SCoT – Contenu et méthodes,* collection Certu, juin 2003.

La loi mentionne expressément les grands équilibres entre espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Elle différencie **espaces naturels, agricoles et forestiers** alors que la tradition du Code de l'urbanisme a été et est encore le plus souvent d'englober ces trois espaces dans la seule catégorie d'espaces naturels. L'expérience de zonage des POS n'est sans doute pas étrangère à cette évolution puisqu'il faut *in fine* classer dans le document d'urbanisme communal (aujourd'hui le PLU) des parcelles en zone agricole et en zone naturelle.

La loi ne mentionne pas explicitement l'agriculture comme composante du PADD bien qu'elle vise le développement économique. Mais on sait que dans la tradition planificatrice française, tout comme dans la plupart des projets des intercommunalités urbaines, la catégorie « développement économique » exclut l'agriculture et la sylviculture. L'écriture de la loi reste ainsi marquée par la sectorisation de l'aménagement du territoire.

Malgré tout, l'agriculture, au sens de l'activité agricole ce qui diffère de la notion d'espaces agricoles, est devenue un thème à part entière des SCoT comme le montre l'analyse des huit SCoT de l'échantillon de référence.

L'étude des huit PADD révèle d'abord **l'impact fort de la norme**. L'échantillon renforce cette impression puisque les SCoT les plus anciens ont vraisemblablement respecté scrupuleusement les dispositions règlementaires en cette époque pionnière. C'est le cas du SCoT de Chambéry Métropole qui structure son PADD en trois parties : le projet pour le développement urbain, celui pour les déplacements et celui pour l'environnement. Une écriture conventionnelle qui masque une stratégie et des innovations certaines.

En tout état de cause, l'effet normatif - les modalités réglementaires françaises pour planifier l'espace - enserre le PADD dans une certaine convention rédactionnelle qui ne permet pas une créativité équivalente à celle des projets de territoire d'un Pays ou d'une agglomération. Il est symptomatique par exemple que la question de l'identité territoriale, souvent présente dans les travaux des SCoT, ne soit pas reprise dans l'écriture des grandes orientations des PADD.

Les PADD sont victimes d'une ambiguïté. La loi ne qualifie pas les PADD de projet de territoire alors que dans la pratique, les rédacteurs ont tendance à lui donner ce statut sans pour autant employer le terme :

- la plupart parlent de projet d'avenir :

  « Le socle du projet : miser sur les ressources du territoire pour préparer l'avenir » in PADD du Pays de Rennes ;

  « La vocation du Scot : préparer l'avenir » in PADD du SCoT du Pays de Lorient ;

  « Le projet d'aménagement et de développement durable doit permettre de rassembler tous les habitants et acteurs du territoire autour d'une vision d'avenir fondée sur les principaux traits de caractère géographique et culturel de la métropole » in PADD du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire ;

  - certains franchissent le pas en évoquant le projet de territoire :

    « Qu'est-ce que le projet d'aménagement et de développement durable ? Un projet territorial conjuguant cohérence et diversité » in PADD du SCoT de la Narbonnaise ;

> *« Situer le PADD stricto sensu au cœur d'un projet de territoire plus large. La deuxième volonté du syndicat mixte est de bâtir un projet allant plus loin que le texte réglementaire ne l'exige » in* PADD du SCoT de la région Flandre Dunkerque ;
>
> *« Le projet de territoire du Scot » in* PADD du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire.

Les PADD tendent à devenir le projet consensuel du périmètre du SCoT, c'est-à-dire un quasi-projet de territoire mais sans la capacité à prendre en compte tous les thèmes d'un projet de territoire (notamment en matière économique).

Le champ thématique des huit PADD dépend des priorités locales et de la liberté prise au regard de la loi. La prise en compte de l'agriculture est un des signes de cette propension à transformer le PADD en quasi-projet de territoire.

L'écriture des PADD renseigne également sur **la prégnance, l'évolution et le rapprochement des cultures d'expertise.** Le développement des SCoT dans des territoires plus ruraux et l'écriture d'un PADD semblent faciliter une perméabilité entre les cultures de l'urbanisme et du développement local/ruralisme. Ils accentuent une diversité des approches qui renouvelle la planification. La place faite au rural, à l'agricole et à l'identité territoriale est un indicateur intéressant de prise en compte d'une plus grande complexité territoriale.

C'est évidemment **la culture de l'urbanisme** qui prédomine, une manière de faire la ville et de concevoir son rôle. Elle est particulièrement présente dans les PADD de Lorient, Nantes, Rennes et dans celui de Montpellier que l'on pourrait qualifier de post-urbaniste.

C'est l'urbain et ses besoins qui encadrent le PADD et le « construire la Ville » qui le structure : le PADD du SCoT Nantes Saint-Nazaire affiche d'abord la nécessité de renforcer le maillage urbain de la métropole, pendant que les PADD lorientais et rennais expriment leur peur d'une agglomération vieillissante, symbole de déclin du dynamisme. À Rennes et à Nantes, on positionne la métropole dans la compétition inter-métropolitaine européenne.

Le SCoT de Montpellier cherche quant à lui à dépasser cette vision en inversant le regard, en partant du territoire pour fabriquer la ville. L'écologie territoriale semble ici l'emporter sur l'économie urbaine.

Ces PADD intègrent aisément, chacun à leur manière, la problématique du développement durable. La présence d'une ingénierie puissante, incluant les agences d'urbanisme, n'est vraisemblablement pas étrangère à cette technicité.

À l'opposé, le PADD du Pays de Thelle trouve son inspiration dans **la culture du développement rural/territorial.** Très iconoclaste, il expose des scénarios qui se réfèrent à l'analyse paysagère et patrimoniale pour refuser *in fine* la banalisation périurbaine.

Les autres PADD[22] **empruntent aux deux cultures** selon des pondérations diverses. Le PADD du SCoT de Flandre Dunkerque est à cet égard symptomatique puisqu'on y parle les deux langues selon que l'on évoque Dunkerque ou l'arrière-pays rural. Ainsi l'identité flamande structurée par l'agriculture cohabite-t-elle avec la ville-port. Et l'on trouve dans le PADD des objectifs dits *« hors Code de l'urbanisme »* qui illustrent l'ambition du syndicat mixte de *« situer le PADD stricto sensu au cœur d'un projet de territoire plus large »*.

Chambéry tient le discours de l'orthodoxie en réussissant le tour de force de ne quasiment jamais évoquer la montagne : c'est la définition d'un objectif de population à accueillir entraînant un besoin en logements que l'on met en perspective avec la création d'emplois et de richesses et les déplacements tout en cherchant à préserver/valoriser l'environnement. Dans le même temps, Chambéry intègre de forts aspects développement local : il vise par exemple les engagements des collectivités auprès de la chambre d'agriculture, ce qui ne relève manifestement pas du Code de l'urbanisme !

Quant au PADD du SCoT de la Narbonnaise, il est partagé : *« Le SCoT de la Narbonnaise n'est pas à proprement parler un SCoT rural… C'est dire l'extrême concentration spatiale de la population qui a pour corollaire la prégnance de la culture rurale et villageoise sur la majorité du territoire. »*

Que comprendre sinon que la très grande majorité des SCoT a à faire avec l'inter-territorialité et l'exprime à sa manière, parfois confuse.

2.1.2 Des PADD sous influence de l'histoire et de la géopolitique locale

Dans la pratique, le PADD cherche à proposer un projet politique qui dessine une figure territoriale donnant sa place à l'urbain et au rural et influant sur la prise en compte de l'agriculture. La communication en est alors aisée.

L'analyse des huit PADD révèle que quatre PADD seulement ont un projet abouti dont trois sont facilement symbolisables : Montpellier bien sûr avec *l'inversion du regard*, Lorient avec la *maritimité,* Rennes et *sa ville-archipel*. Le quatrième, le Pays de Thelle, choisit bien un projet précis mais rejette les conceptions urbaines dominantes. C'est un SCoT alternatif en quelque sorte dont l'écriture tranche avec la norme habituelle. Son PADD privilégie la méthode des scénarios et l'entrée paysagère.

Les quatre autres PADD cherchent à rassembler des espaces dans un territoire que l'on souhaiterait porteur d'identité. Le PADD de la Narbonnaise parle de territoire pluriel, concept mobilisateur, mais c'est pour mieux redécouper l'espace entre archipel villageois, axe narbonnais et autres territoires d'articulation ! Le PADD de Nantes Saint-Nazaire cherche à faire valoir la figure de la métropole estuarienne. Mais l'unité voulue s'avère complexe. Le PADD de Savoie Métropole élude l'exercice avec ses appellations de stricte orthodoxie. Le PADD de Flandre Dunkerque se résout à préserver l'avenir en cherchant à favoriser une rencontre future plus forte entre la ville et le rural, faute de l'avoir réussie lors de l'élaboration du SCoT.

[22] C'est aussi un peu le cas du SCoT de Nantes Saint-Nazaire.

Cette dualité est le résultat combiné des spécificités de l'armature urbaine et de la géopolitique locale.

Lorsque le territoire est **« monopolaire »** [23] et qu'il présente une forte gouvernance politique, le PADD est clair, bien résumé dans des figures territoriales lisibles assurant une communication plus aisée avec la population : c'est le cas de Montpellier avec son SCoT d'agglomération mais c'est aussi le cas du Pays de Rennes et de Lorient. La *ville-archipel* a quitté l'arène de l'agglomération pour intéresser dorénavant le Pays : *« La qualité de la ville et de la vie constitue un atout reconnu du Pays de Rennes. Le choix « d'une ville-archipel », au développement polycentrique, en articulant l'espace agro-naturel et les bourgs, a permis d'éviter un étalement des banlieues et de maintenir une alternance entre la ville et la campagne, créant ainsi la forme urbaine spécifique de l'agglomération rennaise » in* PADD du Pays de Rennes.

La Narbonnaise, monopolaire, n'atteint pas ce niveau de gouvernance politique. Le PADD traduit alors l'état du consensus et la recherche d'un équilibre sourcilleux du poids de chacun. Flandre Dunkerque, monopolaire, traduit surtout l'absence d'une gouvernance politique sur le territoire du SCoT.

Là où le territoire est **« multipolaire »**, à Nantes Saint-Nazaire et à Chambéry, la gouvernance inter-territoriale est plus complexe à mettre en œuvre. Le PADD est assez technique, réussissant une première donne de gouvernance inter-territoriale. C'est vraisemblablement le savoir-faire technique qui rend possibles les rapprochements entre EPCI.

Dernier cas de figure, le territoire **« extrapolaire »** se construit dans un refus de la banlieue pavillonnaire. C'est un SCoT de résistance.

Les PADD rendent donc avant tout compte du consensus territorial ou inter-territorial auquel l'élaboration du SCoT a abouti.

Dans cette affaire, le rural (ou le rural périurbain, le périurbain… *le tiers espace* de Martin Vannier) est traité de deux manières via :

– la recherche d'une bonne articulation entre l'agglomération et son arrière-pays. C'est en quelque sorte la figure centre/périphérie un peu revisitée : il ne s'agit plus de « faire descendre » les valeurs urbaines en campagne. On convient progressivement que le rural, version « le territoire », apporte quelque chose à la ville. C'est aussi une manière de se différencier dans la compétition inter-métropolitaine. Là où le consensus n'est pas réellement acquis, ces références soulignent plutôt des résistances ;

– la recherche d'une structuration de la multipolarité via le rural : le mot est trop fort quand il s'agit simplement d'éviter l'étalement urbain.

En conséquence, l'agriculture est d'abord prise en compte pour faciliter l'organisation territoriale que l'on souhaite atteindre. La non-constructibilité des espaces agricoles est en effet une qualité recherchée.

[23] Il s'agit là de caractériser le territoire par la présence d'une ou plusieurs agglomérations. C'est une acception différente que celles des PADD qui parlent tous de multipolarité ou de polycentrisme pour signifier qu'on ne réduit pas la planification urbaine au simple étalement de la ville-centre.

2.2 La prise en compte des espaces agricoles et de l'agriculture : vers un volet agricole du PADD

La première génération de SCoT évoque assez largement et de manière diverse les espaces agricoles, l'activité agricole et l'agriculture. Les SCoT parlent bien plus et plus complètement d'agriculture que leurs ancêtres, les SDAU et schémas directeurs.

Les raisons de la prise en compte de l'agriculture

La lecture analytique des huit SCoT montre que le PADD convoque l'agriculture explicitement ou implicitement pour quatre grands thèmes : l'organisation du territoire, l'identité territoriale, l'environnement et l'économie agricole.

Les deux premiers thèmes, très liés, sont consensuels entre collectivités et monde professionnel agricole.

L'organisation du territoire

l'objectif est de « tenir le territoire » afin d'éviter l'étalement urbain et de préserver la qualité de vie. Cet objectif général aux huit SCoT est particulièrement prégnant dans les PADD du Pays de Thelle, de Nantes, de Montpellier, de la Narbonnaise et de Rennes.

Le PADD de Nantes Saint-Nazaire évoque *«la forme même de la métropole, structurée par l'estuaire de la Loire et son multipolaire séparé par de vastes espaces naturels, constitue l'essence de cet environnement.*

Le modèle de développement durable recherché par le SCoT exige que le développement de la métropole préserve l'environnement, c'est pourquoi l'objectif est de préserver les grands équilibres naturels et la richesse du milieu. Il est également d'offrir à chacun un cadre de vie agréable et de préserver la santé des habitants. »

Le PADD du Pays de Rennes est encore plus explicite : « *D'autre part, la qualité urbaine du Pays de Rennes repose sur une configuration particulière qui s'appuie sur son site et une volonté politique de renforcer son organisation multipolaire. Celle-ci confère une capacité à allier ville et campagne et à préserver les identités communales de l'anonymat des banlieues grâce au maintien d'espaces agro-naturels. Ces espaces agro-naturels importants, qui constituent l'essentiel de son territoire, participent pleinement de son cadre de vie et de la qualité si particulière sur laquelle repose la notoriété du Pays de Rennes. »* Et plus loin : *« Il est nécessaire dans ce modèle de développement multipolaire, de maîtriser l'étalement urbain tout comme le mitage, et de gérer l'espace de façon économe. Toute disparition partielle de l'agriculture créerait les conditions d'une urbanisation future plus étalée. Le maintien d'une agriculture performante, viable et respectueuse de son territoire, fait donc partie des orientations majeures du SCoT. »*

Il s'agit donc *« d'associer l'agriculture au devenir de la ville-archipel ».* À Rennes, la métaphore urbaine cherche à structurer l'identité territoriale.

L'identité territoriale

C'est un cran supplémentaire dans la recherche de l'organisation du territoire. Quand on convoque cette identité (la Narbonnaise, Montpellier, Pays de Thelle, Flandre Dunkerque) à la manière dont Lorient[24] invoque l'eau pour organiser la ville, on rejette une banalisation périurbaine en lui opposant la « substance même » du territoire.

Une première approche sera plus ruraliste et défensive : le Pays de Thelle est très révélateur de cet état d'esprit. C'est aussi le cas de Flandre Dunkerque avec son identité flamande : *« Enfin l'espace rural demeure fortement garant d'une pérennisation de l'identité flamande tout en permettant à la modernité de s'exprimer, notamment au travers des pratiques d'agriculture dites « de précision »… Les objectifs généraux que se donne le syndicat mixte au travers de son projet visent donc à conserver et valoriser ce rapport de dualité et de complémentarité qui enrichit le territoire, et à faire en sorte que les intérêts de l'économie agricole et de la ruralité puissent être préservés au mieux ».*

Une deuxième approche cherchera à s'appuyer sur la production agricole pour valoriser l'identité globale. Lorient décide de *« prendre acte de l'importance de l'agriculture dans sa contribution à l'identité du territoire »*. Dans ce contexte, l'agriculture, support du paysage légué, est évidemment en première ligne : céréales[25] et vignes particulièrement. Les SCoT des pays viticoles expriment le mieux cette approche : *« Le vignoble est la culture emblématique de la Narbonnaise. Il participe à la structuration du territoire en s'appuyant sur la qualité des terroirs et des appellations. »*

A contrario, le PADD de Savoie Métropole étonne par l'absence de référence à la montagne et à l'agriculture montagnarde dans un pays aussi soucieux de son identité que la Savoie.

Concernant l'agriculture, les deux derniers thèmes sont **les thèmes discriminants**. Ils permettent de lire l'état des relations (et parfois les rapports de force) entre monde politique et monde professionnel agricole. On est évidemment au cœur du métier d'agriculteur.

L'environnement

Il s'agit bien entendu de l'acception environnement comme protection du milieu naturel.

Cette acception interroge les pratiques agricoles et l'écriture des PADD est très prudente, très en creux. Dans les territoires où le sujet est conflictuel, les rédacteurs ont vraisemblablement évité une rédaction abrupte pour arriver à l'accord global nécessaire. Le PADD du SCoT de Flandre Dunkerque commence par préciser que *« l'essentiel de la biodiversité repose sur les conditions offertes par « l'agro-système » qui occupe 70 % de la superficie du SCoT. Il s'agit par conséquent de définir les moyens de concilier un bon niveau de biodiversité tout en ayant à cœur de conserver une économie agricole performante. »* Et pour préserver l'avenir, le PADD classe dans les objectifs ne relevant pas du Code de l'urbanisme *« le développement des pratiques d'agriculture raisonnée, des méthodes agri-environnementales et de l'agriculture biologique (permettant à la faune auxiliaire*

[24] Le PADD de Lorient affiche également qu'il faut « *prendre acte de l'importance de l'agriculture dans sa contribution à l'identité du territoire* ».

[25] Ceci confirme une autre inversion du regard notée en son temps par l'École nationale supérieure du paysage de Versailles. Le paysage d'*open fiels* est aujourd'hui revendiqué comme patrimoine.

de l'agriculture de se développer), ainsi que de la préservation et la reconstitution de structures bocagères et de bandes enherbées ».

Dans ces territoires, les préconisations sont dites hors Code de l'urbanisme (demande de rappel du droit par la profession) ou sont quasi inexistantes. La grande méfiance de la Profession vis-à-vis des champs urbains du SCoT rennais s'explique aussi par la crainte d'éventuelles nouvelles contraintes environnementales. Dans les territoires où le sujet n'est pas conflictuel, des préconisations agro-environnementales sont mentionnées expressément (cf. agriculture en zone inondable pour Montpellier).

L'économie agricole

C'est *in fine* l'aune à laquelle on évaluera la manière dont un PADD s'empare de la question agricole. Et c'est bien évidemment pour la profession l'enjeu majeur qui déterminera à ses yeux une « *bonne prise en compte de l'agriculture* ».

Six des huit PADD (cf. partie suivante) parlent de manière conséquente d'économie agricole alors que Métropole Savoie et Rennes Métropole évoquent peu la question. Métropole Savoie, qui l'a abordée fortement dans le rapport de présentation, axe l'écriture du PADD sur les engagements pris envers l'agriculture et la profession (traitement des emprises, programmes partenariaux d'actions à mettre en place) plutôt que de définir des orientations en matière d'économie agricole. Et Rennes évoque succinctement l'agriculture majoritaire sur son territoire, en l'associant toujours à sa fonction spatiale : *« un système bocager encore très présent, lié à une agriculture forte, principalement tournée vers l'élevage »*. Plus loin, *« l'agriculture est un outil de production économique, mais aussi le premier aménageur de l'espace (paysage, environnement…). »* Le PADD est silencieux sur l'important secteur agro-alimentaire rennais. Par contre, le SCoT du Pays de Rennes évoque longuement les orientations économiques agricoles souhaitées dans les champs urbains. L'absence à l'époque d'un projet local agricole partagé (depuis défini et mis en place entre le Pays de Rennes, Rennes Métropole et la profession) semble avoir inhibé tout discours sur l'agriculture dominante.

La lecture analytique des huit PADD permet de classer en deux catégories la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT selon l'entrée dominante retenue :

– première catégorie : **une prise en compte de l'agriculture via l'environnement entendu comme cadre de vie**. C'est le cas des SCoT de Chambéry, Montpellier, Narbonne, Pays de Thelle et Rennes.

> Cette entrée dominante n'empêche pas le PADD de faire référence à d'autres enjeux : les enjeux d'organisation du territoire, paysagers, d'identité territoriale et de lien social enjeux très souvent liés, les enjeux économiques agricoles et les enjeux de bio-diversité parfois ;

– seconde catégorie : **une prise en compte de l'agriculture en soi, via l'économie agricole**. C'est le cas des SCoT de Flandre Dunkerque, Lorient et Nantes Saint-Nazaire. Là encore, les PADD font aussi référence aux autres enjeux, notamment à l'enjeu paysager et identitaire.

Un projet agricole émergent mais encore peu lisible entre espaces agricoles, activités agricoles et types d'agricultures

Seul parmi les huit SCoT, celui de Nantes a choisi de faire de la question agricole une orientation à part entière de son PADD, la cinquième intitulée *« Conforter l'activité agricole et valoriser un espace agricole pérenne »*.

Mais la manière complexe dont les PADD prennent en compte l'agriculture témoigne vraisemblablement d'une tendance générale qui conduira les rédacteurs de SCoT à préciser et à étoffer le volet agricole des prochains PADD.

Aujourd'hui, le volet agricole des PADD étudiés chemine entre trois notions : **la notion d'espaces agricoles** retenue par la loi, **la notion d'activités agricoles** et **la notion de type d'agriculture**.

La première notion, celle d'**espaces agricoles,** prédomine largement : elle relève de l'entrée conventionnelle de la planification. Cette catégorie d'espace est souvent incluse dans les termes prédominants de l'écologie urbaine : espaces naturels, trame verte, armature verte, cœur vert, infrastructures vertes, charpente verte, capital nature…

Seuls les PADD de la Narbonnaise et de Nantes évoquent les espaces agricoles en tant que tels dans leurs orientations :

« Le SCoT reconnaît le caractère tout à fait central des questions agricoles dans la stratégie de développement du territoire. La prise en compte de l'agriculture correspond à plusieurs objectifs complémentaires pour le projet de territoire.

Le projet du SCoT est d'apporter à l'activité agricole le soutien nécessaire à l'échelle de la métropole. L'objectif fondamental est notamment de donner aux espaces agricoles considérés comme nécessaires à la production agricole ainsi qu'au maintien des équilibres urbains et ruraux une meilleure lisibilité de l'avenir pour permettre l'installation de jeunes professionnels et l'exercice de leur activité.

L'espace agricole est ainsi considéré comme une pièce maîtresse du territoire métropolitain et à ce titre, le projet de territoire l'intègre à part entière dans sa stratégie de développement, en lien avec les réflexions et les actions des cinq communautés de la métropole, concernant le devenir des espaces agricoles et leur place dans les stratégies de territoire » in PADD de Nantes Saint-Nazaire.

Le PADD de Montpellier l'évoque quant à lui dans les sous-orientations de rang 1.

Selon que le PADD choisit d'exclure les espaces agricoles de la trame verte, ou bien d'en inclure certains, ou plutôt de privilégier une conception d'armature verte qui englobe l'ensemble des espaces agricoles, forestiers et naturels, la prise en compte et la valeur accordée à la protection des espaces agricoles seront différentes.

La deuxième notion, celle d'**activités agricoles ou agriculture comme synonyme d'activités agricoles,** prend en compte le fonctionnement des exploitations agricoles qui combinent en un système d'exploitation la terre outil de travail, le capital (bâtiments, cheptel, machines…) et le travail humain. Sa prise en compte dans les PADD est le résultat de la concertation conduite avec la profession et témoigne d'une écoute des demandes professionnelles.

Le PADD de Nantes Saint-Nazaire prend en compte cette notion dans sa cinquième orientation de rang 1. Les PADD de Flandre Dunkerque, Montpellier,

la Narbonnaise, Rennes en font une sous-orientation de rang 1. Les PADD du Pays de Lorient, du Pays de Thelle et de Savoie Métropole en font une sous-orientation de rang 3, sans que l'on puisse en déduire que l'agriculture y soit moins bien traitée qu'ailleurs.

La troisième notion, celle concernant le **type d'agriculture,** est la plus politique puisqu'elle seule révèle l'éventuel dessein agricole du SCoT, un choix parfois timide et en creux de valeurs agricoles pour le projet territorial.

De manière quasi générale, les PADD mettent en exergue d'abord les enjeux et les valeurs de l'agriculture dominante de leur territoire (viticulture à Narbonne et en Savoie, grandes cultures en Flandre Dunkerque et dans le Pays de Thelle, polyculture à Nantes Saint-Nazaire…) tout en prônant une agriculture qui prenne en compte la préservation du milieu naturel, la lutte contre les risques naturels, les demandes urbaines et la valorisation du bassin de consommation locale. La notion d'agriculture périurbaine désigne bien souvent ce dernier type d'agriculture.

Le discours des PADD, marqué par la philosophie du développement durable, privilégie la multifonctionnalité agricole. Très vaste, il est parfois contradictoire puisque les PADD ne précisent pas comment concilier les filières agricoles dominantes et les objectifs « périurbains » qu'on assigne à l'agriculture locale. L'écriture d'un PADD gomme bien souvent les aspérités au risque de devenir incantatoire.

Un premier type de PADD, tels ceux de Flandre Dunkerque, Montpellier, Lorient ou de la Narbonnaise, fondent « le volet agricole » sur la reconnaissance de la diversité des agricultures locales :

Le PADD de Flandre Dunkerque distingue les deux types d'agricultures :

« Ils s'expriment de la manière suivante :

Encourager le développement des « niches » d'agriculture périurbaine et rechercher de nouvelles synergies avec les activités industrielles et logistiques locales (filières des biocarburants par exemple).

Orienter préférentiellement la commercialisation, des zones d'activité intercommunales rurales vers des entreprises liées aux activités agricoles (conditionnement, transformation, machinisme, valorisation des co-produits, etc.).

Faciliter la diversification des activités agricoles, en profitant des atouts de la proximité de l'agglomération et des activités touristiques (vente directe, agrotourisme, activités récréatives et pédagogiques…), tout en veillant à la compatibilité de ces activités avec la vie rurale (vis-à-vis de l'accueil d'installations bruyantes, de type chenil, par exemple) ».

Le PADD de Flandre Dunkerque intègre également nombre d'autres objectifs de développement agricole :

« Renforcer la diversification et la communication sur les activités agricoles envers les populations citadines et les résidents ruraux non-agriculteurs, dans le cadre d'une valorisation générale de la ruralité (avec ses dimensions patrimoniales, culturelles et sociales).

Favoriser le développement des services aux exploitants, par exemple dans les domaines de la formation, de la gestion d'entreprise, de la prise en compte des déchets spéciaux (collecte et traitement des emballages de produits phytosanitaires et de produits non utilisés.

Rechercher la généralisation des pratiques agro-environnementales (par le biais des contrats d'agriculture durable, du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, des labellisations et référencements, etc.).

Promouvoir le recours aux énergies renouvelables pour réduire les coûts énergétiques relatifs à certaines productions (chauffage des serres notamment). »

Montpellier valorise lui aussi cette diversité mais en affichant :

«Ils (les terroirs agricoles) comprennent une part très majoritaire de l'espace vital de l'agriculture dans la diversité de ses filières : une agriculture tournée vers les marchés extérieurs, en circuits « longs » mais aussi une agriculture « paysanne » plus orientée vers les marchés locaux, les circuits « courts », la vente directe et une relation plus étroite avec les consommateurs locaux. À l'égard de toutes ces agricultures, le projet d'aménagement et de développement durable affirme l'objectif de pérennité des espaces concernés en jouant de toute la gamme des outils de développement d'une agriculture périurbaine :

D'abord, en posant des limites claires et sûres pour l'espace agricole.

Puis, en favorisant la mise en œuvre d'une économie agricole périurbaine, notamment par la mise en place de circuits courts en débouchés locaux, la valorisation d'une identité à partir des produits locaux, le développement des agricultures comme outils pédagogiques et d'insertion sociale» In PADD de Montpellier.

Lorient prévoit de « *4 – Préserver une agriculture dynamique. 1 – développer une économie agricole de qualité, innovante et compétitive ».*

Cette approche de la diversité n'empêche pas d'évoquer plus profondément la filière agricole jugée stratégique localement. Par exemple, le PADD de Narbonne souhaite quant à lui « *sécuriser l'économie viticole en améliorant la lisibilité foncière : 20 à 30 ans… la bonne visibilité à long terme des destinations foncières… une stratégie d'aménagement foncier. »* Les PADD de Montpellier et de la Narbonnaise consacrent ainsi une approche économique, patrimoniale et culturelle de la viticulture[26].

Le deuxième type de PADD privilégie plutôt un seul type d'agriculture. En creux, le PADD du Pays de Thelle évoque la seule agriculture de grandes cultures.

Nantes Saint-Nazaire et Savoie Métropole privilégient l'agriculture dite périurbaine. À la manière des Grenoblois, le PADD de Savoie Métropole emploie d'ailleurs ce terme pour qualifier l'ensemble de l'agriculture de son territoire (cf. la sauvegarde et le développement de l'agriculture périurbaine).

À Nantes Saint-Nazaire, la polyculture élevage se prête bien à la prise en compte des demandes urbaines et du marché local. Après avoir décidé de *« faire de l'activité agricole un outil d'attractivité et de préservation de l'environnement »,* le PADD souhaite aussi *« développer le lien social. Le SCoT affirme que l'agriculture doit permettre d'assurer un lien entre les habitants et le territoire*

– *en développant des échanges villes/campagne par le tourisme vert, l'accueil à la ferme, des parcours de promenade ;*

– *en accompagnant le développement de filières de vente de proximité. »*

[26] C'est aussi le cas du DOG de Savoie Métropole, ce qui confirme la prégnance culturelle particulière de la viticulture dans les territoires… mais aussi dans la planification française.

Le PADD de Rennes met également en avant ce dernier type d'agriculture dans ses champs urbains : *« Dans le cadre de la mise en œuvre du SCoT, les collectivités pourront définir, en partenariat avec les organismes agricoles, un projet pour chacun de ces « champs urbains », et mener des actions visant à pérenniser durablement les exploitations agricoles et les inciter à développer des activités en rapport avec la demande urbaine (vente directe, fermes auberges, fermes pédagogiques, fermes équestres, marchés locaux, etc.) ou d'intérêt collectif (gestion du paysage ou de la biodiversité, cheminements…). En complément, des moyens renforcés de maîtrise foncière pourraient être utilement mis en place. »*

L'écriture des objectifs agricoles du PADD est donc la résultante de plusieurs facteurs : l'existence de projets agricoles locaux préalables (cas des politiques agricoles périurbaines de la communauté urbaine de Nantes et du Pays de Lorient), la relation instaurée avec la profession à l'occasion du SCoT (la culture de la profession agricole imprègne fortement l'écriture du PADD de Flandre Dunkerque, le seul des huit PADD à évoquer la réforme de la politique agricole commune alors que le DOG s'en affranchira) et la qualité du diagnostic initial (cf. notamment le SCoT de Montpellier).

En matière d'agriculture, les PADD sont plutôt en phase avec les débats agricoles nationaux : débat récurrent entre agriculture et territoire, entre agriculture production de masse et agriculture multifonctionnelle en circuits courts.

Les PADD plébiscitent l'agriculture multifonctionnelle, souvent dite à tort « périurbaine », exprimant ainsi le souhait que s'instaurent des relations plus fortes entre agriculture et demandes urbaines. **Le risque pour un projet agricole de PADD est en fait de mettre en exergue l'agriculture de masse dominante localement sans rechercher son adaptation au contexte périurbain, tout en privilégiant une agriculture périurbaine rêvée plus que réelle.**

Les projets agricoles des PADD sont encore partiels et peu lisibles pour un non-initié, d'autant plus qu'ils sont éclatés dans diverses parties du PADD, l'agriculture relevant à la fois de la question spatiale et du développement économique.

Il n'empêche que les PADD s'emparent de la question agricole bien au-delà de ce que prône la loi. Le SCoT devient ainsi **un facilitateur de la territorialisation de la politique agricole** qui ne se cantonne plus uniquement aux filières et aux marchés mondiaux.

Conseils pour élaborer le volet agricole du PADD

La difficulté de l'exercice réside dans la mise en œuvre d'une concertation suffisante et régulière entre collectivités, monde agricole et autres acteurs afin de co-construire le volet agricole du PADD, un volet intégrant l'agriculture dans la problématique globale du SCoT.
C'est dire que le champ du projet agricole doit être défini de manière suffisamment large.

On veillera à ce que la démarche mise en œuvre et le projet agricole final prennent en compte cinq mots clés :
– armature verte : elle oblige à penser globalement les espaces agricoles, forestiers et naturels et à prendre en compte la géographie et l'écologie du territoire ;
– espaces agricoles : il s'agit *in fine* de définir les priorités en matière de préservation des espaces agricoles. Il n'y aura pas de projet agricole crédible et durable sans engagement en la matière ;
– activités agricoles : évoquer les activités agricoles est une manière sûre de prendre en compte le fonctionnement quotidien des exploitations et les contraintes des exploitants périurbains ;
– agriculture et ville : un projet agricole de PADD prend tout son sens s'il affiche des valeurs et des objectifs stratégiques. Aussi l'exercice devra-t-il répondre aux questions suivantes : « quel type d'agriculture souhaitons-nous privilégier ? Pour quels types de relations avec la ville ? »

2.3 Les engagements des PADD en matière d'agriculture et d'espaces agricoles

Les autres engagements des PADD portent sur deux grands thèmes :

– la préservation des espaces agricoles ;
– la prise en compte des impacts du développement urbain sur l'activité agricole.

Ces engagements seront écrits différemment selon que l'on considère le PADD comme un document politique général ne devant pas rentrer dans le détail des engagements (Pays de Thelle) ou selon que l'on pense que le PADD doit afficher tous les choix importants, notamment ceux qui conditionnent l'affectation de l'espace (dans ce cas, le PADD sera souvent redondant avec le DOG).

Dans tous les cas, on aura une évaluation complète des engagements d'un SCoT en faveur de l'agriculture en prenant en compte l'ensemble des dispositions du PADD et du DOG.

2.3.1 La préservation des espaces agricoles

2.3.1.1 Une préservation dépendante des orientations générales du PADD

La protection des espaces agricoles dépasse le cadre de la seule agriculture et des espaces naturels. L'ensemble des PADD prône la densification, l'adaptation des formes urbaines et la maîtrise de l'étalement urbain. **Tous affirment que l'on ne doit plus considérer l'espace agricole comme une réserve foncière pour l'urbanisation future**.

Le PADD de Lorient prévoit d'améliorer la sécurité foncière et, pour cela :

– *de « maîtriser le développement urbain et la consommation d'espace pour préserver l'espace agricole ;*

– *éviter le surdimensionnement des zones d'urbanisation future et définir un phasage des aménagements sur les emprises urbanisables ;*

– *garantir une concertation avec la profession agricole du moment de la révision des PLU et limiter l'instabilité des documents d'urbanisme. »*

Le PADD de Nantes confie aux schémas de secteurs la mission d'encadrer le développement urbain : *« Le projet de territoire du SCoT reconnaît l'espace agricole comme un élément à part entière du territoire et non comme un espace disponible pour l'urbanisation. À ce titre, le SCoT exprime la volonté de protéger l'espace agricole des extensions urbaines mal maîtrisées. C'est pourquoi la protection de l'espace agricole nécessite en premier lieu une maîtrise forte de l'urbanisation, et l'utilisation optimale des espaces déjà urbanisés et prévus pour les extensions urbaines.*

Les schémas de secteurs du SCoT devront mettre en adéquation le potentiel utilisable dans les documents d'urbanisme avec les besoins prévisibles en matière de développement urbain, en recherchant une économie de l'espace et la densification de l'urbanisation. »

Le PADD de Flandre Dunkerque note que *« ces objectifs se complètent dans le PADD par des orientations d'aménagement du territoire qui ont en premier lieu pour objet de rechercher les formules de développement de l'habitat et des zones d'activités économiques les moins pénalisantes pour l'agriculture en termes d'amputation de surface cultivable, de désorganisation des systèmes hydrauliques et de fragilisation des exploitations (cf. grand objectif 1, sur la maîtrise de l'étalement urbain, et grand objectif 5, sur l'optimisation des zones d'activités). » in* PADD de Flandre Dunkerque.

Le PADD du Pays de Rennes écrit :

« Il est nécessaire dans ce modèle de développement multipolaire, de maîtriser l'étalement urbain tout comme le mitage, et de gérer l'espace de façon économe. Toute disparition partielle de l'agriculture créerait les conditions d'une urbanisation future plus étalée. Le maintien d'une agriculture performante, viable et respectueuse de son territoire, fait donc partie des orientations majeures du SCoT. »

« Améliorer la lisibilité et la sécurité foncière pour le monde agricole – Les espaces agricoles proches des villes et des bourgs ne doivent plus être définis comme des réserves d'urbanisation non encore exploitées. L'affirmation renforcée de la vocation agricole du Pays de Rennes passe avant tout par une limitation de la pression foncière liée à l'urbanisation (contenir les zones d'extension urbaine), des coupures (limiter la création d'infrastructures nouvelles) ou du mitage (éviter le développement de hameaux). Cela doit s'accompagner d'une lisibilité foncière à moyen terme donnée aux agriculteurs afin de ne pas perturber le développement de leurs exploitations et de favoriser leur maintien. »

2.3.1.2 De la trame verte à l'armature verte : les concepts structurants de la préservation ?

À l'exception du PADD iconoclaste du Pays de Thelle, qui privilégie les scénarios et n'évoque pas les espaces non bâtis, la notion de trame verte – et, au-delà, celle d'armature verte - structure la protection des espaces naturels et fonde le plus souvent la protection des espaces agricoles.

Les appellations sont diverses : trame verte, trame verte et bleue, armature verte, infrastructure naturelle, infrastructure verte, cœur vert, charpente verte, ceinture verte…

Les PADD révèlent deux grandes définitions :

- **Une définition qui *intègre peu ou prou certains espaces agricoles à la trame* des espaces naturels baptisée trame verte. C'est le cas des PADD de Lorient, Nantes, Narbonne et Rennes.**

  Le PADD de Flandre Dunkerque est le plus restrictif en la matière. Ce PADD[27] est fortement marqué par les conceptions professionnelles en matière agricole et rurale qui différencient la protection du maillage naturel de celle des espaces agricoles : *« Rechercher, à différentes échelles, une mise en réseau et un désenclavement des « espaces refuges » (y compris urbains) par la réalisation de continuités naturelles, menant à un maillage du territoire par des corridors biologiques (pouvant en partie s'appuyer sur les abords des infrastructures : routes, voies ferrées, cours d'eau . »*

  Toutefois, il note les liens entre agriculture et écologie : l'agriculture est *« support d'écosystèmes variés (champs, herbage, bocage…) participant à la biodiversité du territoire »*. Et le DOG intègrera certains espaces agricoles à la trame verte de l'agglomération ou au « *croissant vert* ». Il est vrai qu'il reprendra très peu les orientations agricoles.

  Le PADD de Lorient souhaite quant à lui « *inscrire l'agglomération dans une trame verte et bleue* » afin de favoriser *« un développement urbain qui ne remette pas en cause les atouts actuels de proximité entre la ville et la nature. »* Il s'agira *« de structurer le développement de l'agglomération autour d'une véritable trame verte, en respectant et valorisant le maillage des espaces naturels qui parcourt le territoire »*.

  Le PADD distingue même dans cette trame *« la ceinture verte »* qu'il convient de *« pérenniser » : « De vastes secteurs agricoles périurbains et des espaces naturels créent de véritables espaces de respiration entre les secteurs urbanisés de Lorient, Lanester et de bord de Rade et les pôles de*

[27] Mais le DOG intègre certains espaces agricoles à la trame verte ou au croissant vert. Il est vrai qu'il reprend très peu les orientations agricoles du PADD.

la couronne. Cette ceinture verte contribue à la lisibilité de l'agglomération, structure la polycentralité et permet à chacun de bénéficier de la proximité d'espaces naturels. »

Le PADD de Narbonne fait de même pour d'autres raisons : *« La trame verte de la Narbonnaise : espaces naturels remarquables + secteurs de connexion fonctionnelle (il s'agit également d'espaces agricoles jouant un rôle important dans le fonctionnement ou la préservation des espaces naturels : en particulier les zones agricoles situées dans les zones inondables ou dans le périmètre de protection contre les risques d'incendie). »*

Rennes, plus « scientifique », distingue deux niveaux de trame verte :

– la trame générale : *« La trame d'espaces naturels, agricoles et de vallées, véritable armature écologique et paysagère du pays, constitue l'élément fondamental de la ville archipel en offrant au regard une alternance identifiable entre espaces urbanisés et espaces de campagne. »* Plus loin, le PADD évoque *« la trame paysagère verte et bleue (forêts, vallées, rivières). »* Le PADD évoque aussi souvent la catégorie *« d'espace agro-naturel » ;*

– la trame de base : *« Ce réseau de milieux sources constitue la trame de base de l'armature verte et bleue à laquelle sera assurée une protection à long terme. »*

Le PADD de Nantes évite soigneusement le terme de trame verte préférant parler d'espaces agricoles ou d'espaces naturels. Mais la notion d'espaces naturels y est assez extensive. Le SCoT note que *« la métropole comprend un ensemble d'espaces naturels de très grande richesse écologique et paysagère, très souvent liée à son immense réseau de cours d'eau et plans d'eau et qui constituent le cœur vert du territoire. Considérés comme infrastructure naturelle, ils jouent de ce fait le rôle d'une véritable charpente verte de la métropole ».* Les espaces agricoles de vallées y sont intégrés comme le montre la carte des espaces agricoles du DOG. Mais, ailleurs, le PADD de Nantes semble intégrer la totalité des espaces agricoles à cette charpente verte : « *Le projet de territoire du SCoT reconnaît l'espace dédié à l'activité agricole comme un élément majeur de la charpente verte de la métropole. »* Ou encore : *« Ainsi la forme même de la métropole, structurée par l'estuaire de la Loire et son multipolaire séparé par de vastes espaces naturels, constitue l'essence de cet environnement. Le modèle de développement durable recherché par le SCoT exige que le développement de la métropole préserve l'environnement, c'est pourquoi l'objectif est de préserver les grands équilibres naturels et la richesse du milieu. »*

- **Une définition regroupant l'ensemble des espaces agricoles, forestiers et naturels dans la même catégorie. C'est le cas de Montpellier et de Chambéry.**

Le PADD de Montpellier évoque « *l'armature des espaces naturels et agricoles* ». Assimilée à une « *géographie* » mais aussi à un choix politique, *« 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. »*

> Dans une autre veine politique, le PADD de Savoie Métropole appelle trame verte le résultat du compromis entre protection des ressources naturelles et développement urbain : *« Les trois démarches concernant respectivement le paysage, l'agriculture et le milieu naturel qui ont été résumées au chapitre « État initial de l'environnement » ont permis de repérer les principaux enjeux de protection. Il convenait de confronter ces derniers aux enjeux de développement économique et urbain et de procéder aux arbitrages nécessaires respectant au mieux les principes de développement durable.*
>
> *L'ensemble des trois démarches (agriculture, paysage, milieu naturel) a fait l'objet d'un document de synthèse appelé « trame verte » qui tient compte des arbitrages et des ajustements évoqués ci-dessus. »*

La notion de trame verte est de plus en plus importante dans la planification. Ses implications sont fortes. La majorité des PADD produisent une carte ou un schéma aux conséquences évidentes : émarger à cette trame signifie un bon niveau de protection pour les espaces agricoles et naturels.

Mais la définition de la trame verte est bien trop hétérogène. Elle n'a pas de base scientifique très sûre, ni même de définition normative. Ce flou gagnerait à être réduit pour éviter des représentations trop idéologiques voire fantaisistes. Cette hétérogénéité ne favorise vraisemblablement pas non plus la bonne compréhension des objectifs et des priorités par les acteurs de l'agriculture ou de l'environnement ni une vision systémique du territoire et de ses espaces non bâtis. Il est vrai que la notion de trame est en elle-même limitée et met trop l'accent sur la seule connectivité au détriment de l'appréhension du système vert.

2.3.1.3 Les modalités de préservation des espaces agricoles

Les PADD font appel en la matière à deux grandes modalités de préservation :

– des dispositions visant à identifier les espaces agricoles et leurs limites ;

– des dispositions spécifiques de gestion de la constructibilité des espaces agricoles.

Les dispositions identifiant les espaces agricoles et leurs limites

En matière d'identification des espaces agricoles à protéger, trois écoles de PADD se font jour :

– ceux qui traduisent dans des cartes les orientations du PADD en faveur de la trame verte et/ou de l'agriculture : Montpellier, Nantes Saint-Nazaire, La Narbonnaise, Savoie Métropole ;

– celui qui utilise le croquis schématique : Pays de Rennes ;

– ceux qui n'utilisent ni carte ni croquis : Flandre Dunkerque, Pays de Lorient, Pays de Thelle.

Il est difficile de tirer les leçons de cette hétérogénéité et d'expliquer pourquoi certains PADD se sont abstenus de produire une carte alors que le sujet s'y prête et que la communication des orientations retenues en serait facilitée.

L'écriture de la loi SRU et l'interprétation dominante qui en a été faite ont fortement pesé : certains n'ont pas osé aller à l'encontre de l'orthodoxie officielle

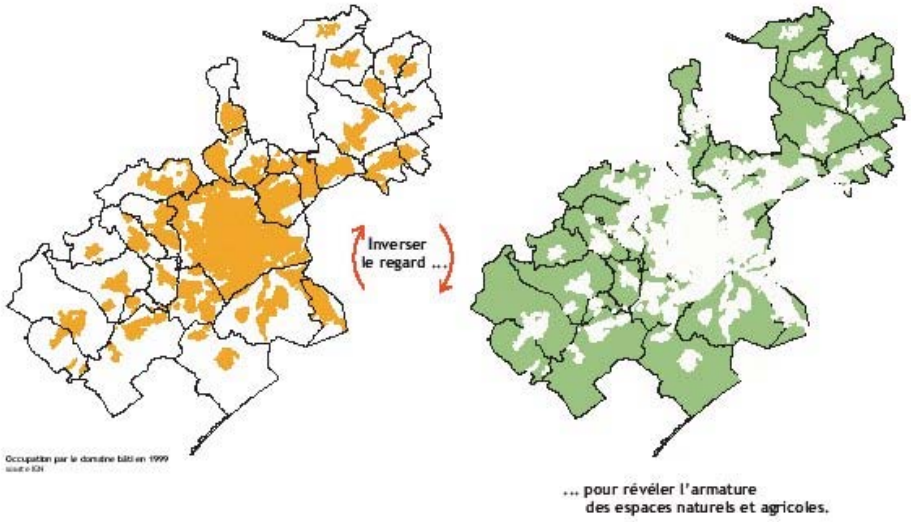
(suppression de la carte de destination, de tout ce qui peut la rappeler et délimitation des espaces à la parcelle réservée aux seuls espaces naturels stratégiques). Ils se sont donc contentés d'un croquis en cherchant ailleurs les moyens de préserver l'espace agricole le plus menacé (Pays de Rennes et ses champs urbains).

D'autres comme le Pays de Lorient ont privilégié le DOG plutôt que le PADD pour tout ce qui doit être précis. Quant au Pays de Thelle, il a une conception très particulière du PADD.

L'école cartographique

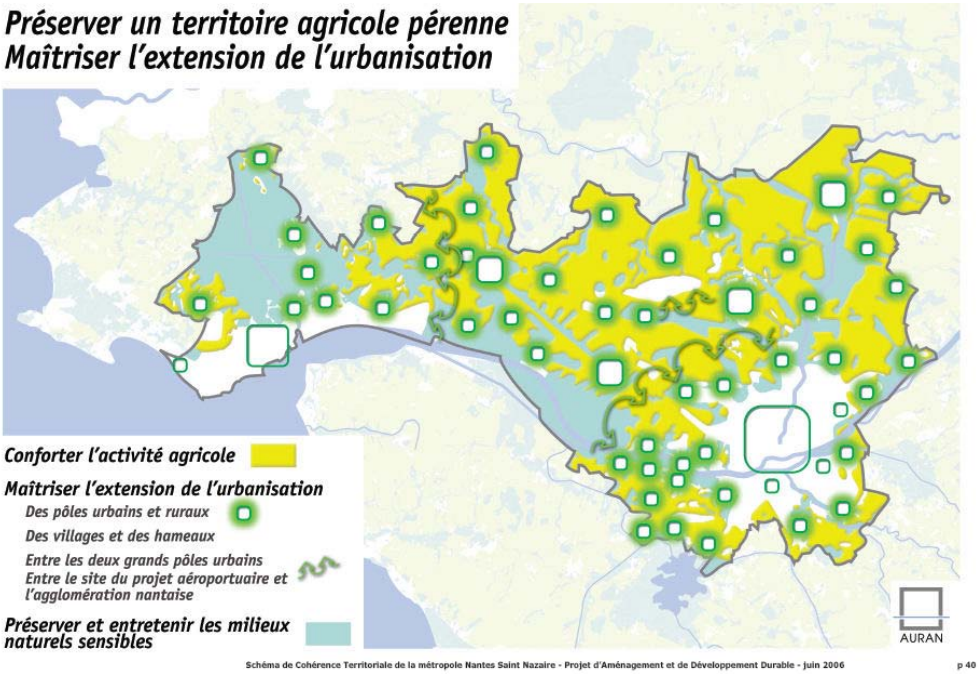
Ces quatre PADD cherchent ainsi à préciser les grandes orientations de développement urbain (par exemple, carte des principales zones d'activités économiques et carte des pôles préférentiels d'urbanisation pour le PADD de Savoie Métropole, carte de la métropole estuarienne et carte sur l'organisation de l'urbanisation et de l'équilibre du territoire pour le PADD de Nantes Saint-Nazaire) ainsi que les grandes orientations de préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels.

Le PADD de Montpellier se distingue par son « *inversion du regard* » et ses qualités pédagogiques. Deux cartes explicitent la posture choisie : *« Au sein de cette géographie posée comme première, il convient d'inverser le regard en privilégiant le « contenant » (l'armature des espaces naturels et agricoles) sur « le contenu » des projets de développement. De la même manière qu'une ville se compose par ses vides (les rues, les places), le projet urbain d'agglomération se façonne à partir de la composition des « vides » (agricultures, garrigues, étangs, etc.) et non plus de l'addition de « pleins. »*



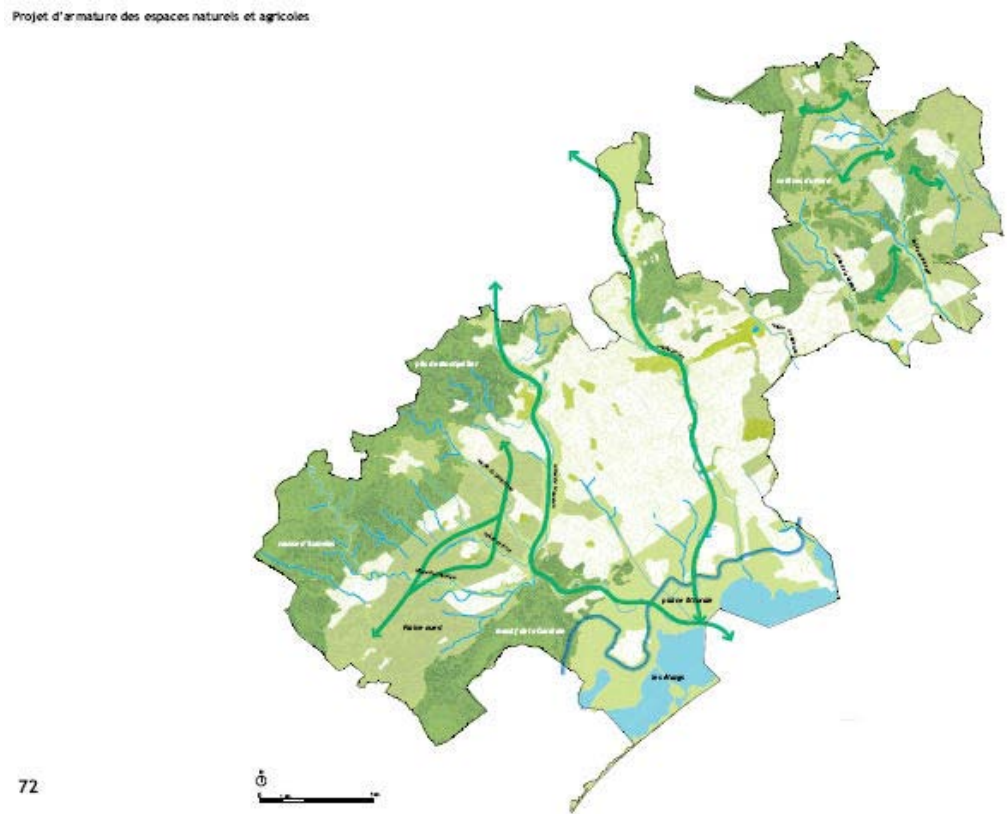
En matière d'espaces agricoles et naturels, trois types de cartes sont utilisées par ces PADD : la carte agricole, la carte de la trame verte et bleue et la carte de synthèse. Divers croquis ou photos complètent parfois ces cartes.

Seul le PADD de Nantes produit une **« carte agricole » intitulée « *Préserver un territoire agricole* »** conformément à sa cinquième orientation. Cette carte distingue les secteurs de confortation de l'activité agricole mais aussi les secteurs de préservation des milieux naturels sensibles ainsi que les lieux d'extension de l'urbanisation. C'est donc également une carte de synthèse de la stratégie d'équilibre spatial.



SCoT de la métropole Nantes Saint Nazaire « Préserver un territoire agricole pérenne »

Les PADD de Montpellier et de la Narbonnaise produisent **une carte de l'armature des espaces naturels et agricoles** :



SCoT de l'agglomération de Montpellier : « armature verte »

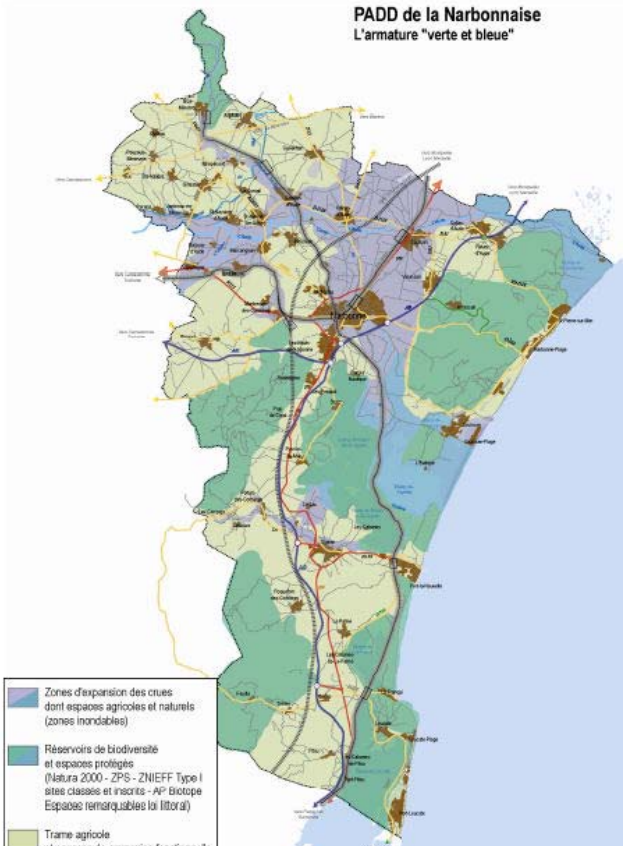
Le PADD de Montpellier complète cette carte d'une quantification des espaces naturels et agricoles afin de prévenir toute velléité d'urbanisation :

« Par-delà la prise en compte des seuls espaces qui sont communément considérés comme intangibles au regard des protections qui s'y attachent (zones inondables, espaces boisés classés, espaces remarquables du littoral, etc.), le SCoT identifie environ 30 300 hectares, soit plus de 90 % de l'ensemble des espaces naturels et agricoles existants en 2004, comme relevant de cette armature et qui, à ce titre, ne seront plus considérés comme le réservoir de l'étalement urbain. »

Il adjoint également des croquis et des photos qui ont pour objectif de « *qualifier trois grandes catégories d'espaces naturels* » (garrigues et patrimoine boisé, terroirs agricoles, milieux littoraux et vallées) grâce à l'identification et à la localisation des limites :

– un extrait de la carte des unités agro-physionomistes ;
– un croquis pour l'urbanisation des pentes boisées ;
– un croquis de l'agri-parc du Lez Nord avec deux photos illustrant l'état initial et l'état souhaité après adaptation de l'agriculture aux spécificités des zones inondables.

Le PADD de la Narbonnaise mentionne sur sa carte de l'armature verte et bleue les zones inondables, les réservoirs de biodiversité et espaces protégés ainsi que la trame agricole et les espaces de connexion fonctionnelle.



SCoT de La Narbonnaise : armature verte

Le PADD de Savoie Métropole réserve au DOG la localisation de la trame verte par souci de prescription : *« L'ensemble des trois démarches (agriculture, paysage, milieu naturel) a fait l'objet d'un document de synthèse appelé trame verte qui tient compte des arbitrages et ajustements évoqués ci-dessus. Les principes qui le sous tendent sont présentés ci-après dans le cadre du PADD, mais sa portée juridique et opérationnelle sera précisée dans le cadre du document d'orientations et des documents graphiques. »*

Mais il explicite la méthode et les critères retenus pour la définition de la trame verte et la préservation des espaces agricoles et naturels :

« D'une façon générale, les secteurs dont la qualité du patrimoine naturel a été vérifiée ont été systématiquement respectés et sont protégés par le SCoT.

La localisation définitive des zones à protéger pour des considérations agricoles ou paysagères a été mise au point en concertation avec les communes. Des ajustements ont été effectués pour tenir compte des orientations du SCoT et de certains projets compatibles avec ces dernières :

- *arbitrages plutôt favorables au développement de l'urbanisation dans les cas suivants :*

- dans les parties centrales des deux agglomérations principales (secteurs desservis par les transports en commun à moins de 20 minutes des centres en bus),

- dans les autres secteurs de développement (« triangle » Montmélian Pontcharra, Arc Isère),

- dans les autres petites villes (Saint-Pierre-d'Albigny, la Rochette, Albens…) bien desservies par les transports collectifs.

- *à l'inverse, les arbitrages ont été plutôt favorables aux enjeux de protection dans les situations ci-après :*

- dans les périphéries rurales des communes urbaines (deux exemples : les hameaux ruraux de la Motte-Servolex, la partie de Drumettaz-Clarafond située en amont de l'autoroute,

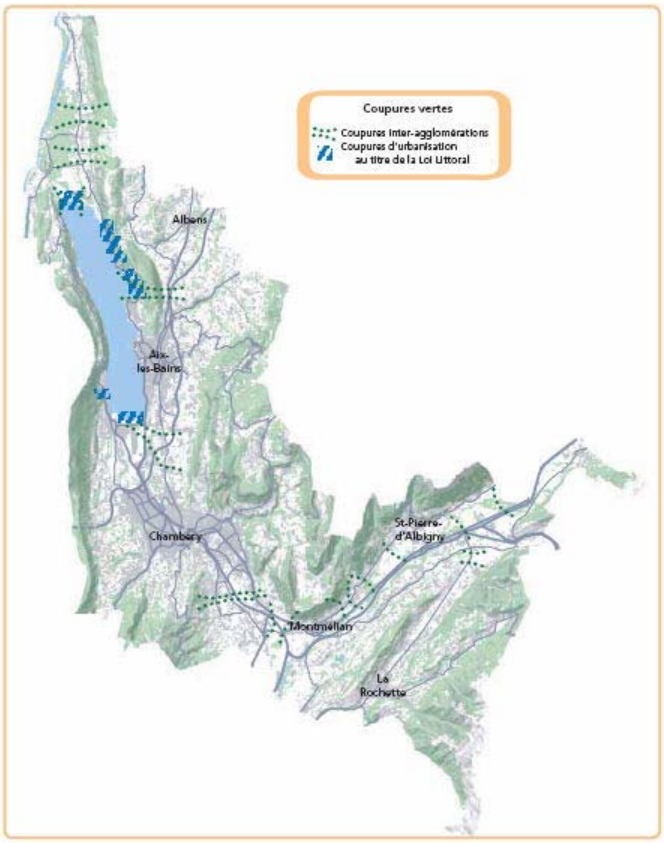
- dans les communes périurbaines où l'urbanisation, trop rapide, doit être maîtrisée,

- dans les écarts mal desservis des bourgs,

- dans les communes rurales où il n'y a pas d'enjeux de développement particuliers.

Enfin, les arbitrages concernant la trame verte tiennent compte de certains grands projets d'aménagement, même au détriment de zones agricoles. Le meilleur exemple, à ce propos, concerne la deuxième tranche de Savoie Technolac prévue à court terme. La zone agricole affectée par ce projet n'apparaît pas en tant que zone à protéger car l'enjeu du développement économique a semblé prioritaire dans ce cas particulier. »

En complément, le PADD de Savoie Métropole produit une **carte des coupures vertes**, coupures inter-agglomérations et coupures au titre de la loi littoral.



SCoT de métropole Savoie : coupures vertes

Il s'agit de prendre en compte les enjeux paysagers qui *« font l'objet d'une transcription réglementaire dans le cadre de la « trame verte » du SCoT. La plupart d'entre elles donne lieu, sauf exceptions justifiées au paragraphe précédent, à la localisation de zones à protéger. »*

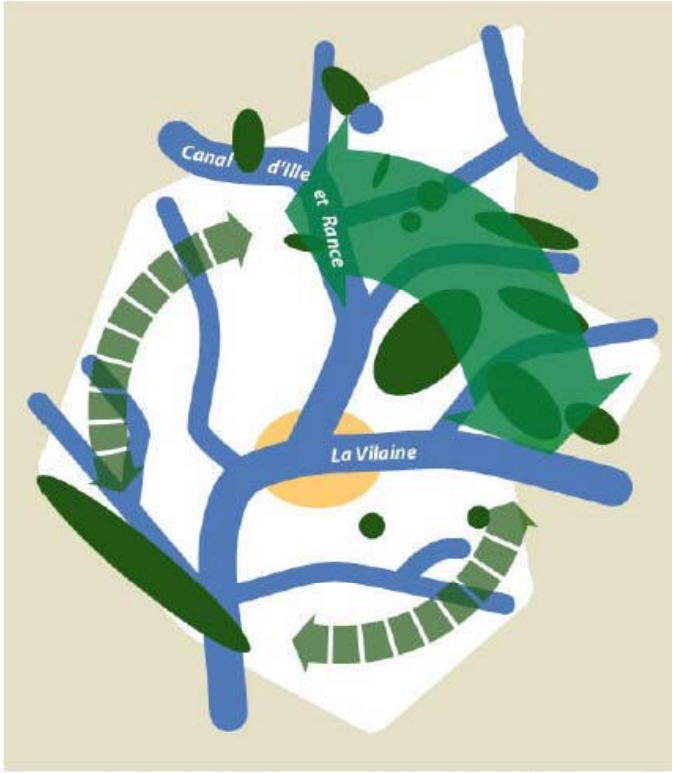
Deux autres cartes du PADD de Savoie Métropole complètent les indications en faveur des espaces agricoles et naturels, la représentation du « *réseau d'espaces récréatifs sur le bassin chambérien* » et la carte « *tourisme et loisirs* ».

Les cartes synthétiques des PADD.

Seul le SCoT de Montpellier produit un plan de synthèse du PADD qui regroupe les diverses armatures territoriales.

L'école du schéma et l'école textuelle

Le croquis rennais est très schématique. Il est complété de schémas thématiques qui comme à Montpellier font référence à des secteurs spécifiques.



S'appuyer sur la trame verte et bleue pour construire et préserver l'environnement

SCoT du Pays de Rennes : trame verte et bleue

Mais c'est en fait le texte qui précise les orientations de préservation et les secteurs privilégiés.

Les PADD du Pays de Lorient, du Pays de Thelle et de Flandre Dunkerque s'appuient aussi sur le texte.

Le PADD du Pays de Lorient identifie des zones agricoles privilégiées à protéger, par exemple la *« ceinture verte, écrin de la ville »*.

Les PADD les plus marqués par le discours professionnel (Flandre Dunkerque et Pays de Thelle) évoquent également la stabilité des structures d'exploitation et la stricte protection des exploitations performantes. Par exemple, *« en dehors du plateau de Thelle, le projet d'aménagement favorise une stabilité des exploitations agricoles et de leurs structures. Les choix d'urbanisation doivent préserver la structure des exploitations et les déplacements liés à l'activité agricole »*.

Les espaces agricoles privilégiés

Par-delà les cartes et leurs légendes, les PADD distinguent également trois grands types de « secteurs agricoles remarquables » qui correspondent à des enjeux particuliers mais assez uniformément partagés : la production spécialisée héritière des anciennes ceintures vertes, les zones de très forte pression urbaine et l'agriculture de zone inondable. La quatrième catégorie plus originale affiche une volonté politique et pédagogique forte.

Les zones maraîchères et horticoles

Cette préoccupation témoigne de la valeur symbolique des anciennes ceintures vertes et de la fragilité de ces zones très difficilement délocalisables.

Le PADD de Flandre Dunkerque confirme *« la stricte protection des exploitations performantes, subissant la pression de l'urbanisation (zones maraîchères et horticoles de Rosendaël, par exemple).*

Le PADD de Lorient fait de même en décidant de « *protéger en particulier certains espaces agricoles remarquables* » comme « *les terres maraîchères de Guidel et Plouhinnec* ».

Les secteurs agricoles de très forte pression urbaine : secteurs littoraux ou de ceinture verte

Le PADD du Pays de Lorient distingue également deux autres catégories :

– « les secteurs agricoles littoraux et de l'Ile de Groix ;
– les secteurs agricoles périurbains autour de Lorient et Lanester ».

Les champs urbains rennais et les sites stratégiques montpelliérains relèvent également de cette catégorie.

Les zones inondables

Les PADD de Montpellier, de Nantes Saint-Nazaire et de Narbonne mettent fortement l'accent sur les spécificités de l'agriculture de zones inondables en raison des enjeux locaux de lutte contre les risques naturels.

Il s'agit de trouver une bonne adéquation entre ce type de zone et le type d'agriculture le mieux à même de les mettre en valeur et de limiter les risques.

Le PADD de Flandre Dunkerque reprend une préoccupation du monde agricole local pour afficher la décision « *de poursuivre et accélérer la modernisation des wateringues et de rechercher, notamment dans le bassin de l'Yser, des solutions permettant l'écrêtage des crues par le stockage temporaire de l'eau en excès sur les terres agricoles (en liaison avec le SAGE du delta de l'Aa et de l'Yser et dans un cadre plus large que celui du SCoT).* »

Les sites de démonstration

Deux SCoT réservent un traitement particulier à certains sites agricoles afin d'afficher une volonté politique majeure et créer une référence territoriale.

Le PADD de Montpellier distingue onze sites stratégiques dont quatre avec dimension agricole.

À Rennes, le PADD crée les champs urbains. Ces sites sont d'abord une manière de protéger l'espace agricole à la parcelle en utilisant les dispositions de la loi sur les espaces agricoles et naturels remarquables. Mais ce sont aussi les vitrines du projet agronaturel local porté par la collectivité. Leur aménagement devra illustrer le type de milieu agronaturel et d'agriculture recherché.

« Certains espaces agricoles, dénommés « champs urbains », se situent à l'interface de plusieurs communes proches et ont été repérés pour la qualité de leur paysage (schéma des vallées, forêts…), de leur environnement naturel et en raison de la fréquentation de loisirs dont ils sont le support (cheminement, activités équestres…). Un projet pour chacun des champs urbains. »

La question des limites

C'est encore Montpellier qui l'exprime de la manière la plus pédagogique : « *Toute définition d'espace est aussi, ipso facto, une définition de limites.* »

La question des limites crédibilise les engagements d'un SCoT en faveur de la protection des espaces agricoles. L'expérience des schémas directeurs a en effet montré que des limites trop floues ne permettaient pas de lutter efficacement contre l'étalement urbain.

Toutefois, la loi réserve la délimitation à la parcelle aux seuls espaces agricoles et naturels remarquables toujours dans l'idée d'éviter une résurgence de la carte de destinations des sols. L'exercice est donc périlleux et favorise l'imagination.

Certains PADD réservent cette question au DOG (Savoie Métropole, Pays de Thelle). D'autres souhaitent compléter leur affichage politique en évoquant cette question dès le PADD.

Les PADD de Montpellier et de Rennes sont très clairs. Celui de Montpellier renvoie à la carte de l'armature verte :

« Celles (les limites) *de l'armature des espaces naturels et agricoles déterminent l'enveloppe intangible des espaces qui ne devront pas être urbanisés.*

En particulier, les limites sont l'expression lisible de la pérennité que le schéma de cohérence territoriale garantit à l'économie agricole. Cette lisibilité à 15 ans doit créer des conditions favorables à l'investissement agricole et minimiser les conséquences négatives de la spéculation foncière. »

Le PADD du Pays de Rennes reprend la philosophie de la ville archipel. *« Maintenir une alternance ville/campagne suppose de maîtriser l'étalement urbain en contenant l'urbanisation afin d'éviter les conurbanisations et le mitage ou grignotage des espaces ruraux. Cela passe par des limites franches entre les bourgs et incite au renouvellement urbain. »* Et comme déjà évoqué, il innove avec les champs urbains. Dix des douze champs urbains sont en fait situés dans le périmètre de la communauté d'agglomération de Rennes métropole.

Les PADD de Nantes Saint-Nazaire et de Narbonne privilégient les limites mais leur localisation réelle paraît moins évidente.

Nantes affirme le principe suivant : *« Une vigilance particulière sera apportée à la protection de l'espace agricole autour des pôles urbanisés, ainsi qu'autour des villages ou des hameaux dont la croissance sera strictement limitée à l'intérieur des périmètres existants.*

L'objectif du SCoT est de pérenniser l'agriculture viable en périphérie de cette trame urbaine. Le développement urbain linéaire adossé aux grands axes de circulation sera strictement limité. »

Et renvoie le traitement des limites aux schémas de secteurs : *« À une autre échelle, la préservation de l'espace agricole sera recherchée entre les deux grands pôles de Nantes et de Saint-Nazaire, ainsi qu'entre l'agglomération nantaise et le site du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. La définition des espaces agricoles pérennes fera l'objet de précisions, dans les schémas de secteurs, en lien avec les actions menées par les communautés. »*

Le PADD de la Narbonnaise est plus ou moins clair dans son expression :

« Le développement urbain est contenu dans les limites qui sont celles définies par les espaces naturels et agricoles. Les secteurs de développement sont clairement circonscrits : extensions réalisées en continuité des masses bâties existantes, identification de limites « naturelles », préservation de ceintures paysagères…

Dans les secteurs d'interfaces stratégiques, un développement spécifique est mis en place afin de répondre à la problématique clairement identifiée. »

En tout état de cause, c'est le DOG qui crédibilisera les intentions affichées.

La lutte contre le mitage et le contrôle de la constructibilité

Après les limites, c'est la deuxième question récurrente des espaces agricoles.

Il s'agit d'éviter le **mitage insidieux** par le contrôle de la constructivité. La disparition de la carte de destination des sols complexifie les choses et impose de préciser plus finement les règles. Ce sera l'affaire du DOG.

Mais trois PADD ont souhaité afficher cette volonté :

Rennes mentionne la lutte contre le mitage. Lorient souhaite *« enrayer la dispersion de l'urbanisation sur le territoire agricole (mitage, extension généralisée des hameaux) »*.

Nantes Saint-Nazaire pointe la dérive pour la combattre : *« Hors espace urbanisé, le patrimoine bâti autre qu'agricole ne devra pas servir de point de départ à un développement ultérieur et non maîtrisé de l'urbanisation.*

Attention particulière aux changements de destination des bâtiments agricoles, qui seront limités aux bâtiments présentant un intérêt architectural, en recherchant en priorité la pérennité des exploitations alentours. »

La protection des exploitations agricoles

Plus proche des préoccupations des agriculteurs, le SCoT de Nantes Saint-Nazaire pointe d'autres problèmes récurrents de la question agricole en région urbaine : *« Les documents d'urbanisme apporteront une attention particulière à limiter les constructions à proximité des sièges d'exploitations agricoles, y compris les logements de fonction, en appliquant la règle de réciprocité du code rural.*

Gestion économe de l'espace pour ces bâtiments liés à l'exploitation. »

2.3.2 La prise en compte des impacts du développement urbain sur l'activité agricole

Plusieurs PADD évoquent comment mieux prendre en compte les impacts du développement urbain sur l'activité agricole. Ces PADD ont entendu une des préoccupations majeures de la profession agricole. Nul doute que la concertation avec le monde agricole a été forte sur ce thème.

Le temps de la planification est un temps long. Le planificateur se satisfera d'une bonne protection à terme des espaces agricoles alors que le temps de l'agriculteur périurbain est aussi un temps bref : il a le sentiment de « perdre des terrains chaque année » puisqu'il gère une surface d'exploitation dont les parcelles émargent à toutes les zones du PLU. Le passage de parcelles encore agricoles à la construction et les grandes emprises des infrastructures sont les manifestations courantes de l'insécurité foncière.

Les SCoT reprennent en fait pour leur donner valeur de principe les préconisations inventées au fur et à mesure de l'élaboration des POS puis des PLU. Celles-ci ont été parfois comme en Loire-Atlantique consignées dans une charte départementale élaborée en concertation avec l'association départementale des maires.

La gestion des emprises

Le PADD de Savoie Métropole est le plus complet en la matière. Il reprend les résultats de la négociation entre collectivités et organisations professionnelles agricoles :

« Accompagner la mutation des exploitations agricoles évincées : la réalisation ou l'extension de certaines zones d'activités 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. C'est notamment le cas (liste non exhaustive) pour l'extension de Savoie Technolac (la Motte Servolex) et le Parc des Drouilles. 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 PADD de Flandre Dunkerque souhaite « *veiller à la cohérence et à la rationalité des infrastructures linéaires afin d'éviter le morcellement des exploitations* ».

Le PADD de Nantes déclare également : *« Enfin, les projets d'infrastructures devront faire l'objet des mesures nécessaires au maintien d'une agriculture durable sur le territoire. »*

La pression foncière, la concertation dans les PLU et la politique foncière

Cette revendication essentielle de la profession agricole est reprise par plusieurs PADD. Celui de Lorient décide de « *garantir une concertation avec la profession agricole au moment de la révision des PLU et limiter l'instabilité des documents d'urbanisme* ».

Même objectif au Pays de Rennes :

« Concertation avec les OPA. Également, inciter les collectivités locales à mettre en place un dialogue avec le monde agricole et des outils pour gérer la pression foncière. »

Le PADD de Nantes Saint-Nazaire complète cette première préconisation d'une proposition en matière de politique foncière :

« Les projets de révision, de modification ou d'élaboration des documents d'urbanisme devront faire l'objet d'un volet agricole permettant l'identification des enjeux agricoles, ainsi que la définition des espaces agricoles pérennes. »

Politique foncière des intercommunalités avec le département, la chambre et la Safer *« pour protéger l'espace agricole des mutations extra agricoles »*.

Le PADD de la Narbonnaise confirme la stratégie d'aménagement foncier en cours sur le territoire : « *Le développement économique et urbain de la Narbonnaise est conduit avec la volonté de préserver la mosaïque parcellaire en définissant une stratégie d'aménagement foncier pour les espaces agricoles : celle-ci découle des orientations définies dans l'opération concertée d'aménagement et de gestion de l'espace rural (Ocager) actuellement en cours sur la Narbonnaise. Elle s'appuie sur une hiérarchisation de la valeur des terres agricoles pour définir des zones d'actions prioritaires et des outils fonciers à mettre en place (échange, remembrement…). »*

La circulation des engins agricoles

C'est une préoccupation émergente dans les agglomérations françaises. Plusieurs travaillent même à définir des schémas de circulation. Il n'est donc pas étonnant que les PADD des territoires de grande culture (engins larges) s'en fassent l'écho.

L'analyse des huit PADD révèle une grande palette de préoccupations en matière d'agriculture et une grande hétérogénéité d'écriture. La lisibilité du projet est souvent rendue difficile par une impression d'inventaire à la Prévert (cf. Flandre Dunkerque). Les PADD affichent souvent simultanément des objectifs stratégiques et les engagements concrets pris auprès de la profession. Une lecture plus attentive décèle la logique qui conduit à évoquer, à partir des espaces agricoles, les activités agricoles et le type d'agriculture.

L'exercice est nouveau et intéressant pour la planification. Il est bien évidemment perfectible. Toutefois, seul le DOG lui garantit sa crédibilité.

3. La mise en œuvre du projet agricole dans le document d'orientations générales (DOG)

3.1 Le DOG, une rédaction contrainte entre déclinaison du discours politique et suivi du code de l'urbanisme

Le DOG a un rôle tout à fait essentiel dans le SCoT puisqu'il rassemble les prescriptions permettant la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

L'article R.122-3 du Code de l'urbanisme fixe le contenu du document d'orientations générales :

Ce que dit la loi (article R.122-3 du Code de l'urbanisme) :

Le document d'orientations générales, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1, précise :

1º les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ;

2º les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ;

3º les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ;

4º les objectifs relatifs, notamment :

a) à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux ;
b) à la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs ;
c) à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques ;
d) à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville ;
e) à la prévention des risques ;

5º les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.

« Les orientations développées doivent porter strictement sur les points abordés par l'art. R.122-3, en précisant dix domaines à travers la formulation d'orientations à portée prescriptive. »[28]

C'est sur la base de ces orientations prescriptives que s'établira la compatibilité des documents de « rang inférieur », en particulier celle des PLU avec le SCoT.

Compte tenu de cette dimension prescriptive et de la précision de l'énoncé du contenu par le Code de l'urbanisme, un soin « juridique » tout particulier est apporté à la rédaction de ce document, rendant sa lecture, sa compréhension, son interprétation souvent complexes pour un « non-initié ».

[28] *In SCoT : contenu et méthodes*, DGUHC/Certu.

À noter que certains **(SCoT de Flandre Dunkerque**) relèvent que *« les objectifs poursuivis par les élus dans les domaines qui ne relèvent pas de ces politiques [urbanisme] (ex : formation, santé, culture, sport, etc.) ou qui ne relèvent pas de l'aménagement physique du territoire (ex : modes et moyens de gestion, organisation des acteurs, etc.) ne peuvent donc faire l'objet de prescriptions dans le cadre du SCoT »*.

Trois observations en préambule :

1 – La question des « *espaces naturels et agricoles ou forestiers* » est bien spécifiée, et doit être traitée dans le DOG, il ne s'agit pas d'une option.

2 – Il n'est pas anodin que la question agricole soit abordée à travers les « *grands équilibres* » du territoire. L'espace agricole est bien partie intégrante du territoire du SCoT et doit être abordé au même titre que les autres espaces. Par la notion d'équilibre, c'est la participation de l'agriculture à la structuration de l'espace qui est reconnue.

3 – La stratégie concernant le territoire agricole ne peut se résumer à cet article concernant les grands équilibres du territoire, car l'avenir de l'agriculture se joue également dans l'espace urbain. En effet, le premier alinéa du R.122-3 concerne les « *orientations générales d'organisation de l'espace et de restructuration des espaces urbanisés* » qui détermineront directement l'ampleur de la consommation des espaces agricoles.

C'est donc bien l'ensemble des orientations du SCoT qui dresse le cadre dans lequel l'activité agricole pourra plus ou moins bien évoluer. L'agriculture dépend tout autant des orientations traitant de la forme urbaine, de la densité et de la localisation de l'urbanisation, des activités économiques et des infrastructures, que de celles qui concernent l'environnement, les paysages et la protection des espaces agricoles ou naturels…

Certains font le choix de ne pas suivre à la lettre le plan proposé par le R.122-3 ; d'autres adoptent le plan proposé par le Code de l'urbanisme. En tout état de cause, que ce soit ceux qui suivent le plan du PADD ou ceux qui suivent précisément le plan du R.122-3, tous justifient par un moyen ou un autre (tableau de correspondance, avertissement…) que tous les items ont bien été traités et à quelles dispositions du PADD ils renvoient.

3.1.1 Les SCoT qui font le choix d'adopter le plan du PADD ou un plan en découlant directement

Ce choix correspond plutôt aux SCoT dont le projet politique reflète une figure territoriale « forte » et qui, dans ce cas, éprouvent le besoin, dans un souci de cohérence, de le décliner selon une structure proche, voire identique au PADD. Ainsi les éléments prescriptifs se trouvent-ils directement liés au discours politique.

C'est le cas par exemple du **SCoT du Pays de Lorient** qui structure son document avec la « *maritimité* » autour des trois grands objectifs suivants :

- fonder notre cohérence territoriale sur l'eau, grâce à la mer, à la rade et aux vallées… ;
- …et mettre la qualité de la vie quotidienne au service de notre projet de société… ;
- … pour assurer l'avenir d'une économie née de la mer.

Malgré tout, le DOG précise que, même s'il s'écarte du plan, il *« respecte la déclinaison imposée par le législateur »*.

On retrouve ce même souci dans le DOG du **SCoT de l'agglomération de Montpellier** qui, « *inversant le regard* » décline les « *trois valeurs* » du PADD :

- préserver le capital nature ;
- promouvoir une ville des proximités ;
- intensifier le développement, économiser l'espace ;

par :

- les grands équilibres spatiaux ;
- les objectifs des politiques publiques d'aménagement.

Malgré tout, l'introduction du DOG précise que *« le plan du DOG est inspiré du contenu matériel défini à l'article R.122-3 du Code de l'urbanisme… »*.

C'est enfin le cas du **SCoT du Pays de Rennes** qui, s'appuyant sur le concept de la « *ville-archipel* », un atout à mettre en valeur, décline ses prescriptions en référence à ce modèle.

Bien que ne s'appuyant pas sur une « figure territoriale forte », on trouve également le cas du **SCoT de Métropole Savoie** qui, ayant construit son PADD en trois grandes parties :

- le projet pour le développement urbain ;
- le projet pour les déplacements ;
- le projet pour l'environnement ;

rédige son DOG en mettant en regard les prescriptions en matière :

- d'urbanisation ;
- de déplacements et d'infrastructures ;
- de protections.

Le DOG se conclut toutefois par un point 4 intitulé *Une vérification de l'application exhaustive de l'article R.122-3.*

Enfin, le **SCoT du Pays de Thelle** constitue un cas assez atypique. Le document d'orientations générales est constitué par le « parti d'aménagement », déclinaison des choix stratégiques contenus dans le scénario retenu. Ce scénario est explicité dans le PADD. Ce parti d'aménagement est développé en deux grandes parties, relatives aux orientations générales :

- de préservation et de mise en valeur ;
- de développement.

3.1.2 L'articulation PADD / DOG : la traduction dans le DOG du projet agricole défini au PADD

Les SCoT de l'agglomération de Montpellier, de la Narbonnaise, du Pays de Lorient et de Métropole Nantes Saint-Nazaire reprennent dans leurs DOG les objectifs agricoles annoncés dans le PADD et confirment le projet agricole développé dans ce dernier ;

Concernant le SCoT de Métropole Savoie et dans une certaine mesure celui du Pays de Rennes, il existe une dissociation assez nette entre ce qui relève des objectifs politiques et qui trouve sa place dans le PADD et ce qui ressort plutôt des questions de spatialisation et que l'on trouve alors dans le DOG.

Le SCoT de Flandre Dunkerque présente la particularité, après avoir largement développé un discours sur l'agriculture dans son PADD, de ne plus y faire référence dans le DOG et de concentrer son propos, dans la partie traitant des grands équilibres, essentiellement sur des aspects écologiques (corridors biologiques) ou de loisirs (trame verte d'agglomération).

Enfin, le SCoT du Pays de Thelle, un peu à l'inverse de l'exemple précédent, développe son discours sur l'agriculture dans le DOG. Sous le titre « maintenir la continuité des espaces agricoles » il prône *« la continuité des espaces agricoles, mais également la continuité des liaisons et cheminements entre les parcelles cultivées »* et rappelle à juste titre que *« la réduction de la taille des parcelles et l'émiettement des espaces agricoles dû à la poussée de l'urbanisation constituent autant de facteurs indirects de la diminution des activités agricoles ».*

3.2 Les DOG et l'organisation du territoire

Même si certains SCoT commencent par décrire « l'armature urbaine » sur laquelle s'appuiera le développement du territoire, d'autres, portant un regard nouveau sur les espaces naturels, agricoles et forestiers privilégient l'entrée par « l'armature des espaces naturels et agricoles ».

3.2.1 Un nouveau regard porté sur les espaces agricoles

Les DOG confirment bien les propos tenus dans les PADD sur le fait de ne plus considérer les espaces agricoles comme une réserve foncière pour des urbanisations futures.

*« **La nature et l'agriculture ne sont plus les variables d'ajustement de l'extension urbaine** mais des enjeux de préservation et de valorisation qui conditionnent l'attractivité du territoire à long terme. »* (**SCoT de l'agglomération de Montpellier)**

« Les espaces naturels et agricoles du SCoT ne sont pas des espaces « en réserve » *mais des espaces qui, outre leurs qualités paysagères, sont dotés d'une dynamique économique et sociale propre. »* (**SCoT de la Narbonnaise)**

« Porter un nouveau regard sur les espaces naturels qui doivent devenir de ***véritables espaces d'aménagement*** *pour un cadre de vie au service de la population. Les espaces naturels ne doivent plus être considérés comme des espaces de réserve foncière pour une éventuelle urbanisation. Ils sont conçus comme des espaces structurants du territoire tant dans leurs valeurs environnementales ou paysagères que dans leurs valeurs de vie. »* **(SCoT du Pays de Lorient)**

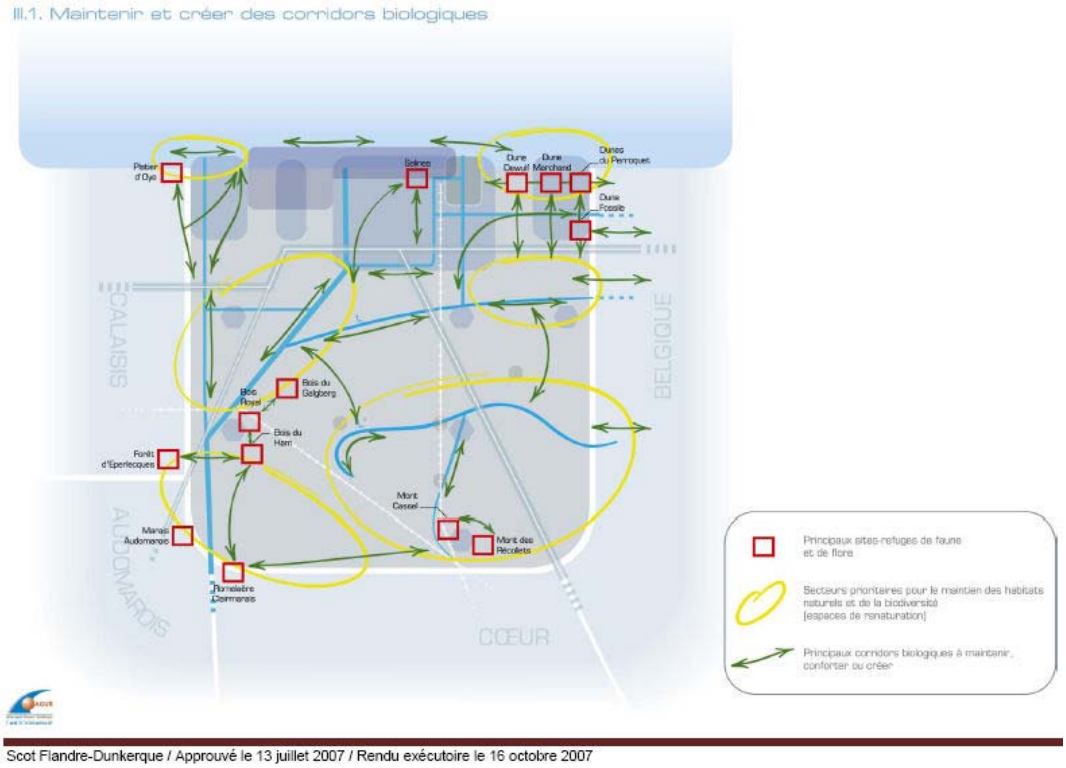
3.2.2 L'espace agricole et naturel pour façonner une architecture du territoire : l'armature « verte et bleue »

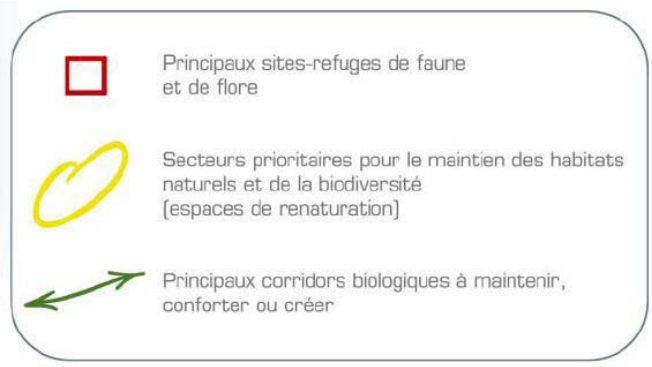
Charpente, trame, liaisons… tels sont les concepts fréquemment utilisés pour qualifier l'idée de regarder comme système cohérent une « structure verte » qui, par sa continuité assure le lien entre la ville et la campagne. Force est de constater que ce concept est loin d'être stabilisé et que, d'un DOG à l'autre, il ne recouvre pas les mêmes espaces, ni forcément les mêmes usages.

Cette trame, ce maillage peuvent n'être constitués que de « corridors biologiques » (**SCoT de Flandre-Dunkerque** par exemple) ou à l'opposé intégrer l'ensemble des espaces agricoles et naturels (**SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire** par exemple)

Le **SCoT de Flandre Dunkerque**, au titre des grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers propose trois orientations particulières d'aménagement qui relèvent de trois types d'approche de ce concept :

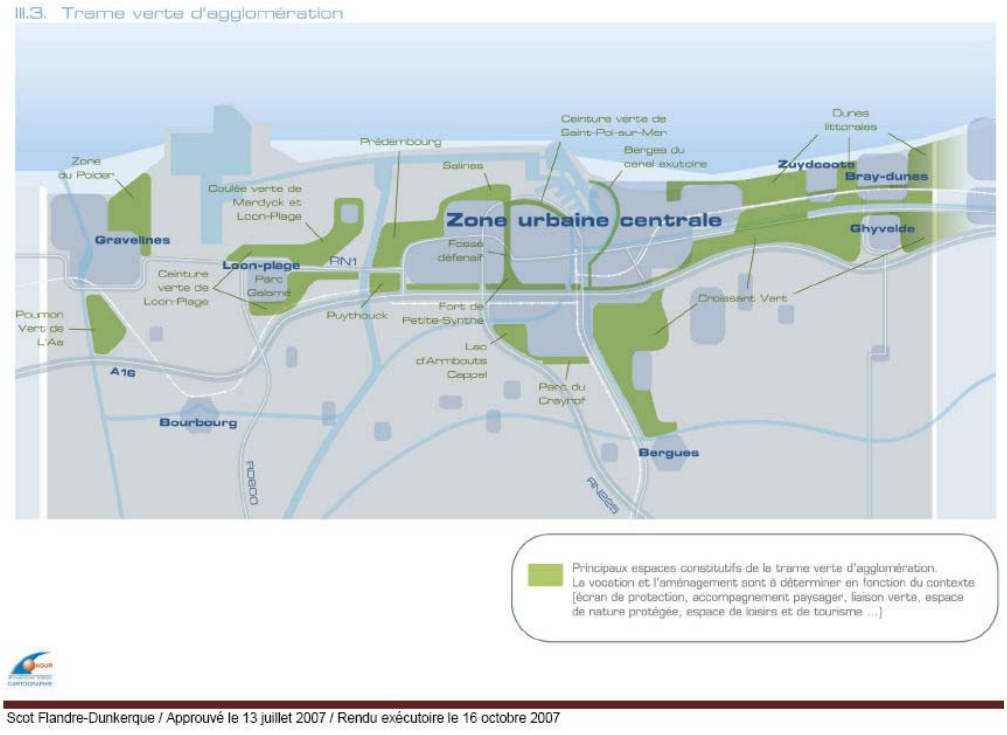
– maintenir et créer des corridors biologiques qui doivent constituer, à terme *« un maillage territorial formé de continuités naturelles »*. Ils sont nécessaires pour le maintien d'un bon niveau de biodiversité. Ils sont complétés par *« des coupures d'urbanisation qui, sur le littoral, transcrivent une des applications de la loi littoral »*.


III.1. Maintenir et créer des corridors biologiques
Platier d'Oye
Balines
Dune Dewulf
Dune Marchand
Dunes du Perroquet
Dune Fossile
CALAISIS
BELGIQUE
Bois du Gelgberg
Bois Royal
Bois du Harr
Forêt d'Eperlecques
Mont Cassel
Marais Audomarois
Mont des Récollets
Romelaère Clairmarais
AUDOMAROIS
CŒUR
Principaux sites-refuges de faune et de flore
Secteurs prioritaires pour le maintien des habitats naturels et de la biodiversité (espaces de renaturation)
Principaux corridors biologiques à maintenir, conforter ou créer
Scot Flandre-Dunkerque / Approuvé le 13 juillet 2007 / Rendu exécutoire le 16 octobre 2007


Principaux sites-refuges de faune et de flore
Secteurs prioritaires pour le maintien des habitats naturels et de la biodiversité (espaces de renaturation)
Principaux corridors biologiques à maintenir, conforter ou créer

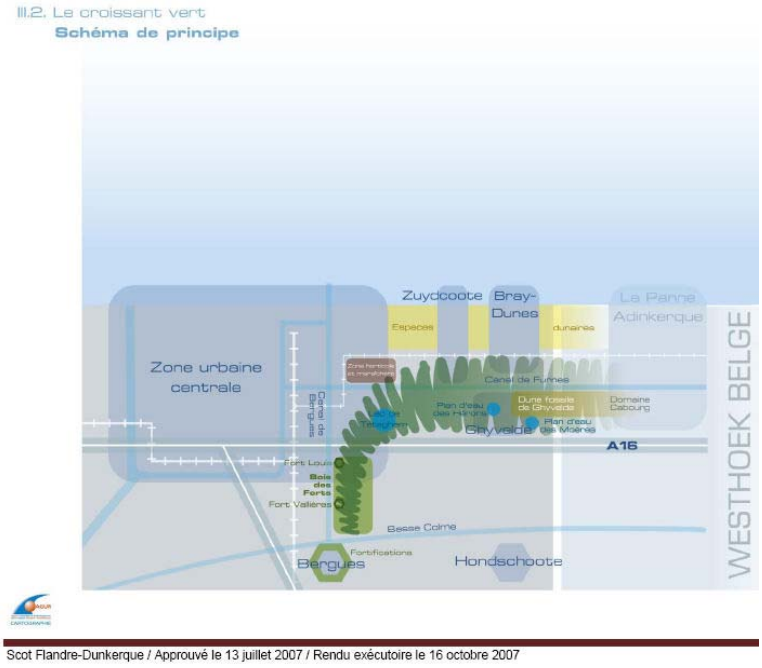
– réaliser une trame verte d'agglomération qui participera à l'extension et l'enrichissement des corridors biologiques. L'objectif de cette trame verte est constituer pour la population résidante une offre de proximité en matière de loisirs de plein air, et, dans certains cas de réaliser des espaces maintenant les zones résidentielles à l'écart de la grande industrie.

Des zones dunaires relictuelles entrent également dans ce concept de trame verte.



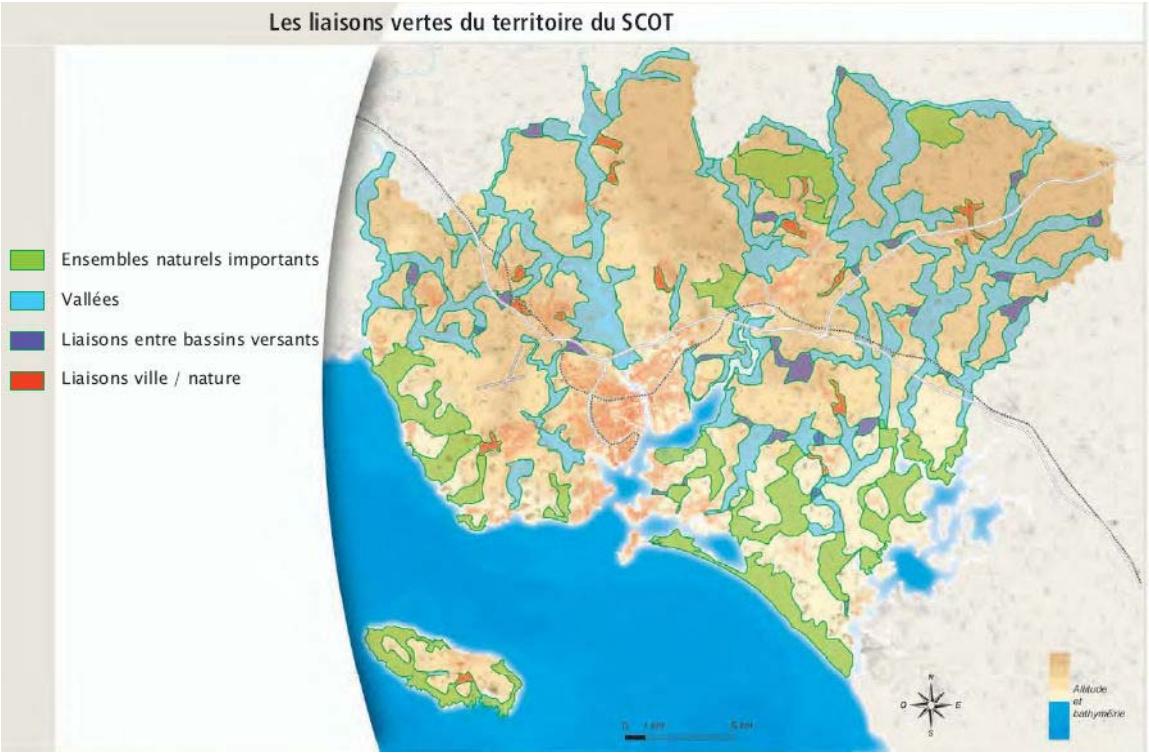
Scot Flandre-Dunkerque / Approuvé le 13 juillet 2007 / Rendu exécutoire le 16 octobre 2007

– Et enfin, poursuivre la réalisation du « *croissant vert* » entre Bergues et Ghyvelde qui confirme la vocation d'espace de valorisation de la nature, des loisirs et du tourisme d'un vaste secteur. Il s'agit de valoriser des potentialités naturelles, agricoles, urbaines, récréatives et touristiques.



Scot Flandre-Dunkerque / Approuvé le 13 juillet 2007 / Rendu exécutoire le 16 octobre 2007

Le **SCoT du Pays de Lorient**, dans la partie 1 de son DOG relative à *« fonder notre cohérence territoriale sur l'eau, grâce à la mer, à la rade et aux vallées »*, souhaite préserver et renforcer le réseau des liaisons vertes ; il renvoie aux PLU le soin d'assurer à long terme le maintien de ces continuités et y interdit toute infrastructure ou réseau qui compromettraient ces continuités. Les extensions urbaines sont possibles à la condition que soient définis des mécanismes de compensation pour les écosystèmes endommagés.



SCoT du Pays de Lorient

Le **SCoT du Pays de Rennes** fait très explicitement référence à la question de trame verte. Il titre la première partie de son DOG :

« La trame verte et bleue, préservation du socle territorial et grands équilibres du territoire ».

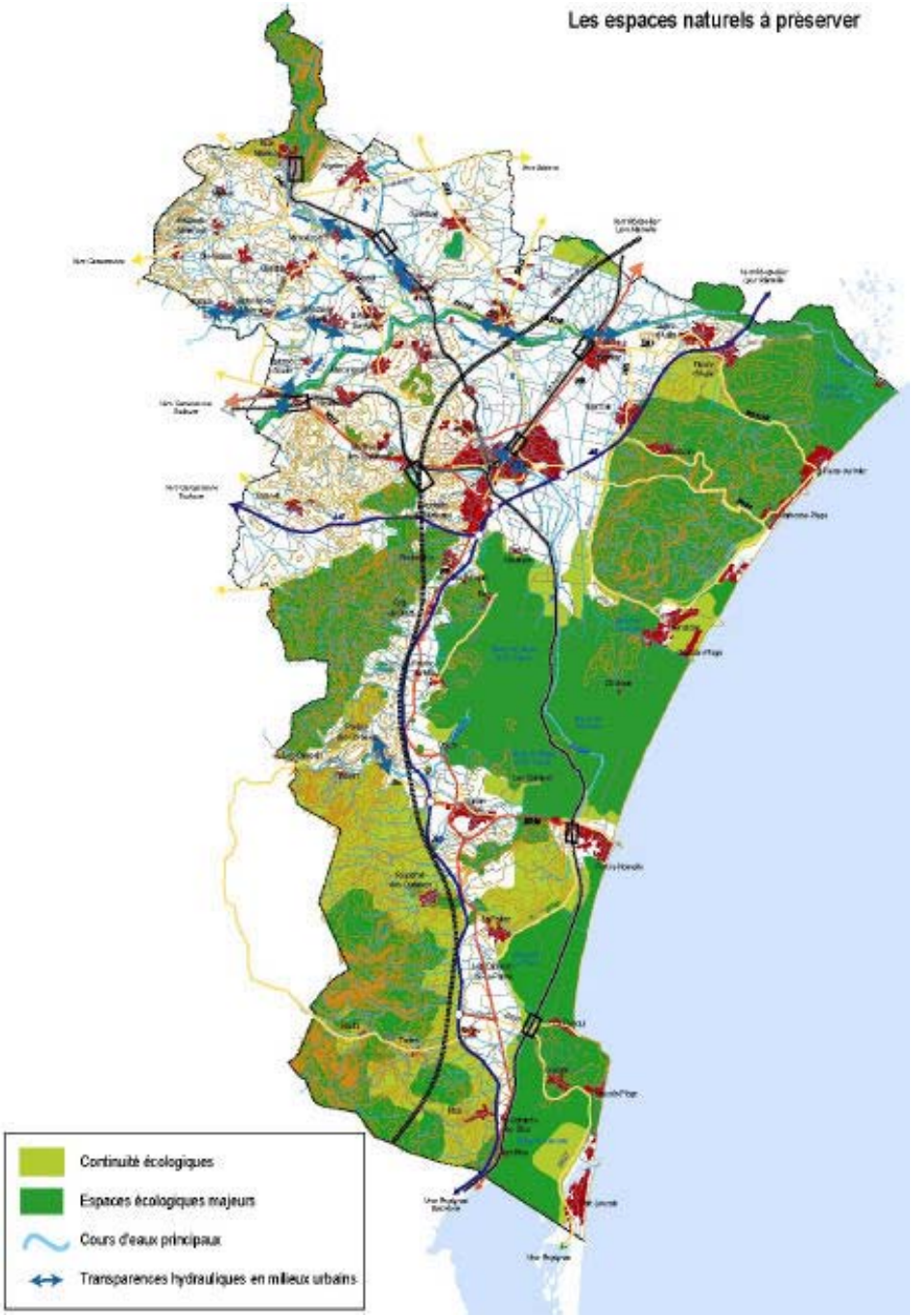
Le thème 1 de cette première partie est intitulé « *La sauvegarde du capital environnemental* » et traite des trois grandes orientations suivantes :

- préserver la grande armature écologique du Pays de Rennes : la trame verte et bleue ;
- favoriser une fonctionnalité écologique dans les secteurs qui assurent un rôle de connexion entre les milieux naturels ;
- restaurer ou préserver la perméabilité biologique au niveau des infrastructures existantes ou en projet.

Cette trame sert à protéger très strictement les espaces concernés.

Quant au **SCoT de l'agglomération de Montpellier**, il y est plutôt fait référence à une « *armature des espaces naturels et agricoles* » dont le principe général est qu'ils ne sont pas ouverts à l'urbanisation. Il est fait une distinction entre les terroirs agricoles, les garrigues et le patrimoine boisé et les milieux littoraux et vallées.

Alors que le PADD fait « explicitement » référence au concept de trame verte, le **SCoT de la Narbonnaise produit dans son DOG deux cartes,** l'une faisant référence aux espaces agricoles dont les vocations sont à conforter, l'autre aux espaces naturels à préserver. Cette dernière a pour objectif de protéger les continuités écologiques et les espaces écologiques majeurs. Cette carte fait également apparaître les cours d'eau principaux ainsi que les transparences hydrauliques en milieux urbains.



SCoT de La Narbonnaise

Ainsi, à travers ce concept de trame verte, les espaces naturels, agricoles ou forestiers permettent-ils de façonner une architecture du territoire et de contribuer à l'organisation du développement urbain en le contenant dans des limites. La non-constructibilité, règle générale applicable dans ces espaces, devrait également contribuer à la lutte contre le mitage et l'éparpillement. La limitation de leur fragmentation par de nouvelles infrastructures, leur continuité constituent également des objectifs souvent exprimés dans les SCoT. Ce renforcement des espaces naturels et des espaces agricoles ou forestiers constitue un enjeu majeur exprimé par les SCoT.

3.2.3 L'armature urbaine et les espaces « privilégiés » d'urbanisation

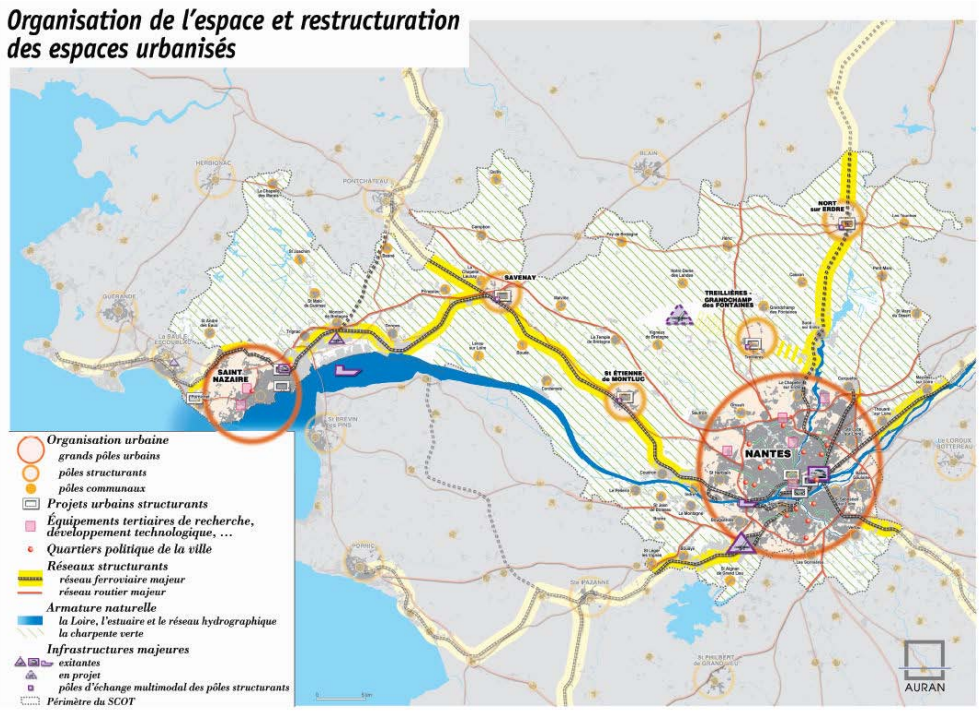
En contrepoint, les SCoT proposent :

- d'organiser l'accueil de nouvelles populations (logements, équipements, services…) ;
- de valoriser le potentiel économique de leur territoire ;
- d'optimiser la localisation des activités commerciales, économiques…

… en s'appuyant sur une « armature urbaine » et en privilégiant certains sites pour le développement urbain. Cette structuration du territoire vise à concentrer le développement urbain en certains lieux, très souvent en lien avec les capacités de desserte en transports collectifs.

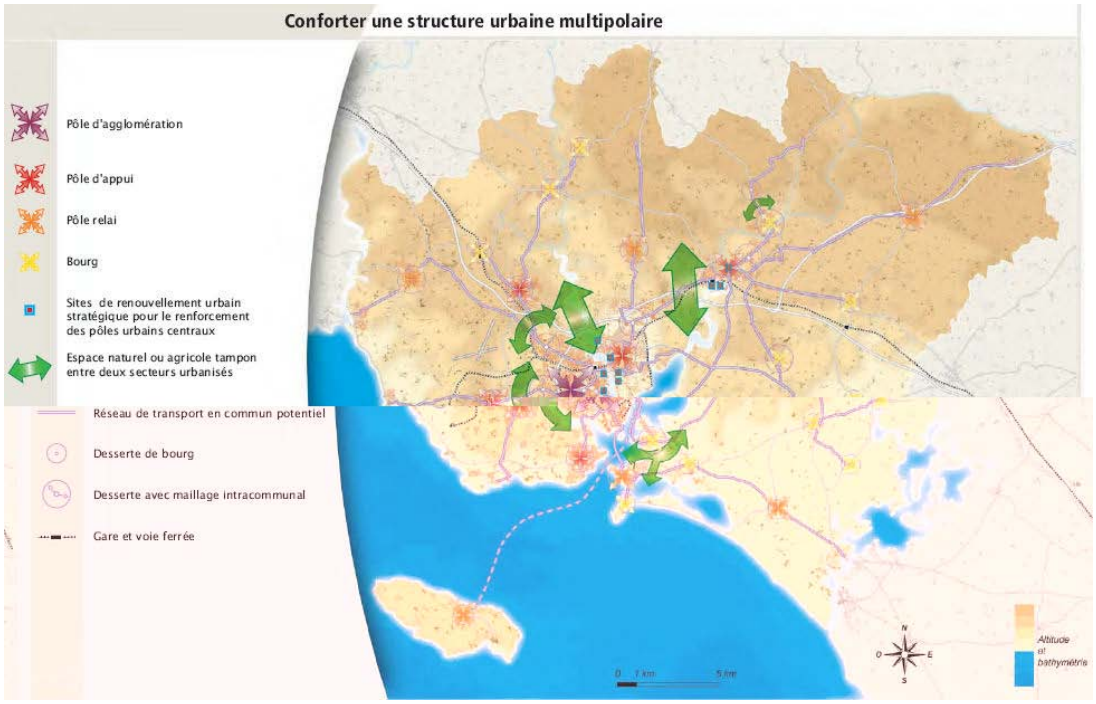
Polarités structurantes, polycentrisme, multipolarités… constituent les concepts les plus couramment utilisés pour qualifier cette armature urbaine.

Le **SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire** illustre le concept de polarités structurantes fondé sur le renforcement de plusieurs villes ou bourgs. Son développement se fonde sur le pôle nantais ainsi que sur celui de Saint-Nazaire, et de quatre pôles structurants qui viennent en relais des précédents, et assurent un maillage du territoire.



Ce principe affiché favorise l'urbanisation dans des pôles de développement bien identifiés, évitant ainsi au mieux la dissémination de l'urbanisation dans les autres espaces.

Celui de la multipolarité est affiché, par exemple, dans le **SCoT du Pays de Lorient**.



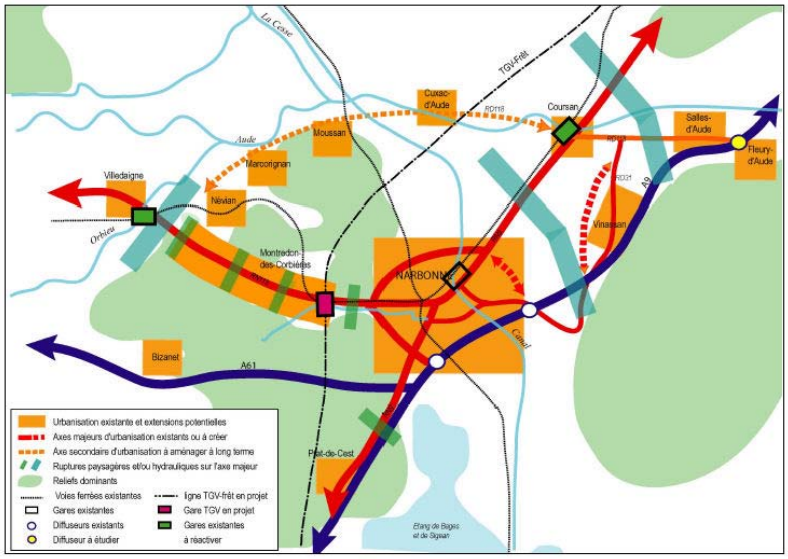
Ainsi les perspectives de développement urbain sont-elles réparties de façon équilibrée sur toutes les communes du territoire ; l'agriculture n'est plus autour de la ville mais à l'intérieur, et elle se voit reconnaître un rôle structurant dans l'organisation de l'espace. Néanmoins, le caractère multipolaire de ces SCoT ne les empêche pas de prescrire une urbanisation dense en luttant contre l'étalement urbain et le mitage.

Lorsqu'il n'est pas explicitement fait référence à ces figures, il est fait appel à un modèle de développement différencié, équilibré et complémentaire entre les différents « sous-territoires » des SCoT. Ce découpage résulte très souvent de la « forme du développement urbain », liée à l'histoire et à la géographie du territoire ou à des « valeurs » qui fondent son identité.

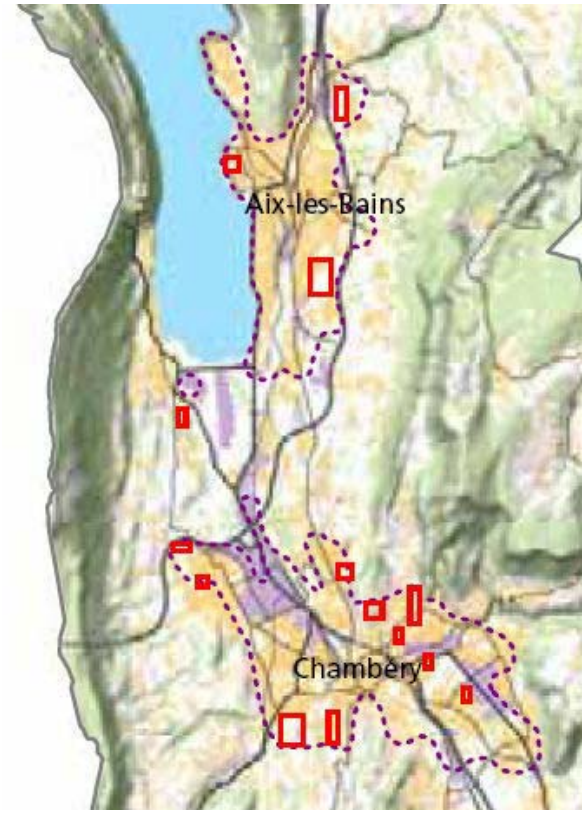
Dans la plupart des cas, on constate la désignation d'un **« espace urbain »** où se concentrera l'essentiel du développement urbain dénommé **« cœur d'agglomération »** (**SCoT de l'agglomération de Montpellier**), **« cœur de métropole »** (**SCoT du Pays de Rennes**), ou **« zone urbaine centrale »** (**SCoT de la région Flandre Dunkerque**).

Cette concentration de l'essentiel du développement urbain peut aussi être localisée, non plus dans des cœurs mais sur des axes : « **l'axe narbonnais** » (**SCoT de la Narbonnaise**).

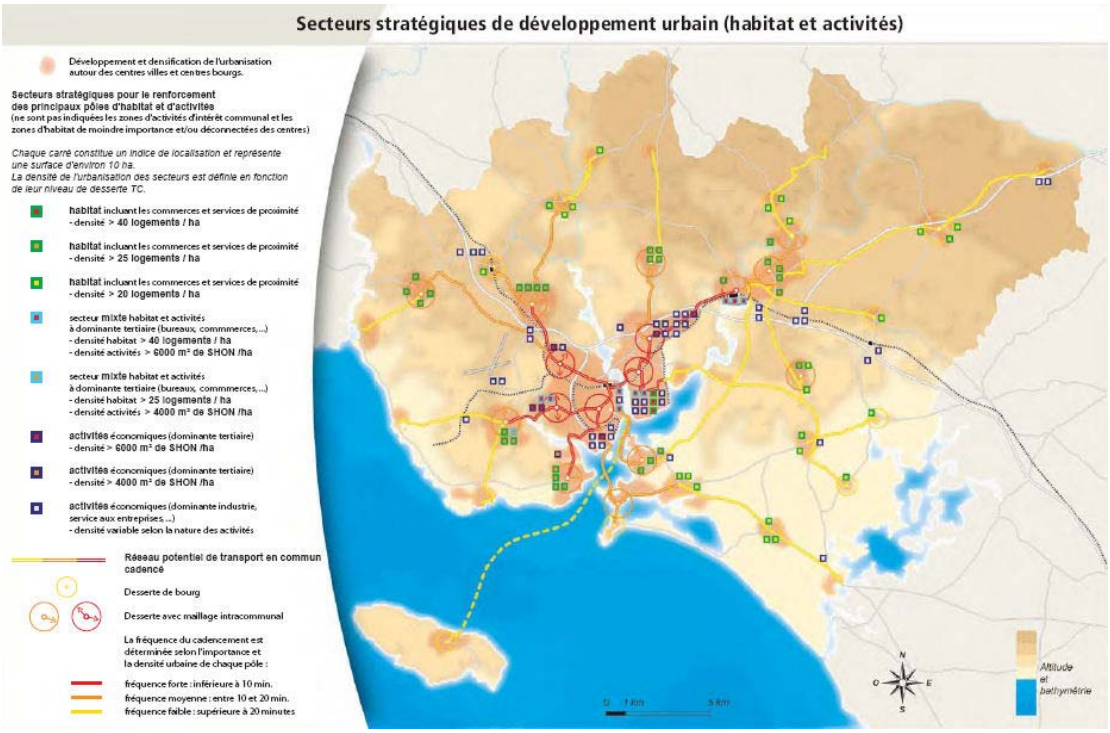
Principe de structuration territoriale de « l'axe narbonnais ».



Le **SCoT de Métropole Savoie** développe le concept de ***« pôles préférentiels d'urbanisation »*** en lien avec les temps de desserte en transports collectifs. Ces pôles ne doivent pas être urbanisés au coup par coup, au gré des opportunités foncières et des initiatives privées, ou consommés par des urbanisations trop peu denses.



Le **SCoT du Pays de Lorient** propose des *« secteurs stratégiques de développement urbain »* (habitat et activités). Ces secteurs, comme dans le cas précédent, localisés en fonction du *« réseau potentiel de transports en commun cadencé »*.



D'une manière générale, les SCoT essaient par la cartographie, le croquis, le schéma et par le texte de poser le plus clairement possible des règles pour la localisation et la mise en œuvre des extensions urbaines majeures afin de ne prélever que le strict minimum d'espaces sur les espaces naturels agricoles et forestiers ; mais, toute la difficulté, en l'absence de carte générale de destination des sols, consiste à fixer la « future limite » entre les deux.

La question des « limites » sera traitée plus loin ainsi que celle du « mitage », de « l'urbanisation dispersée », du traitement « des écarts, hameaux, villages…. ».

3.3 Les DOG et la protection des espaces agricoles

Pour répondre à cet objectif, les DOG s'appuient à la fois :

- sur des principes qui doivent guider l'urbanisation :
  - économiser l'espace, privilégier le renouvellement urbain, densifier, intensifier l'urbanisation ;
  - lutter contre le mitage et limiter l'urbanisation dispersée ;
  - gérer l'impact de l'urbanisation sur l'agriculture et les espaces agricoles ;
- et sur l'utilisation :
  - de la cartographie ;
  - des limites ;
  - de la quantification tant des espaces agricoles à préserver que des surfaces maximales à urbaniser.

3.3.1 Des principes qui guident l'urbanisation

3.3.1.1 Économiser l'espace, privilégier le renouvellement urbain, densifier, intensifier l'urbanisation

Le **SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire** préconise de réduire de façon significative, d'au moins 10 %, la consommation qui s'élève actuellement à 370 hectares par an .

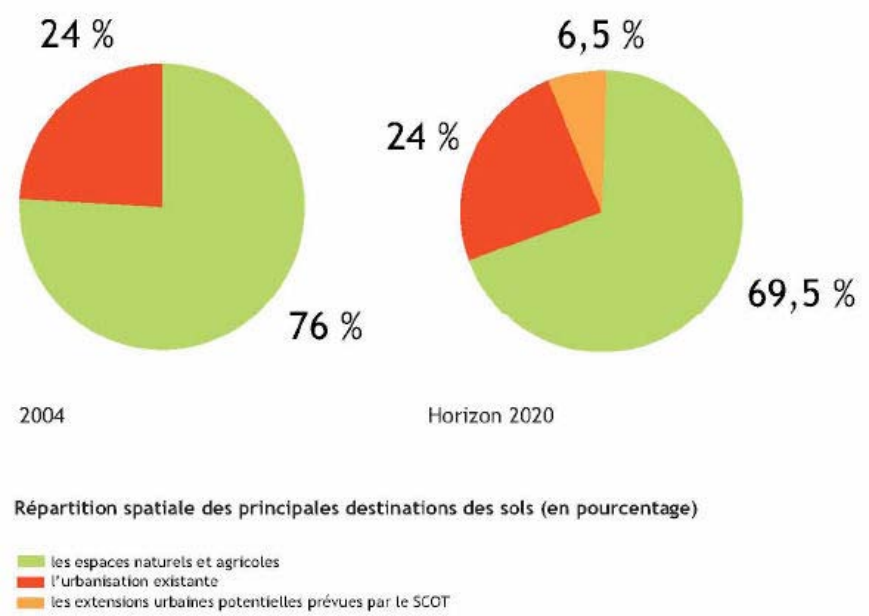
Cet objectif de réduction de la consommation d'espace à urbaniser est précisé, en fonction du contexte urbain, par les schémas de secteurs et détaillé dans les PLU.

Le SCoT de l'agglomération de Montpellier préconise de réduire de 50 % la consommation moyenne annuelle d'espace.

Ce principe général de « réduction de consommation d'espace » doit être recherché en :

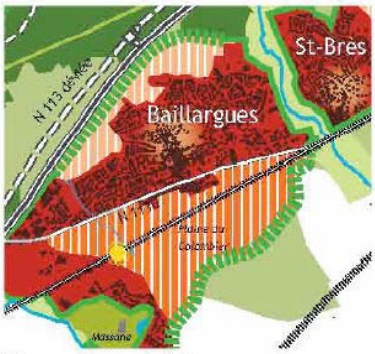
- privilégiant le renouvellement, le réinvestissement urbain ;
- favorisant la densité, l'intensité d'urbanisation, la compacité…

À titre d'exemple, le **SCoT de l'agglomération de Montpellier** donne priorité au réinvestissement urbain et à la maîtrise des extensions urbaines.

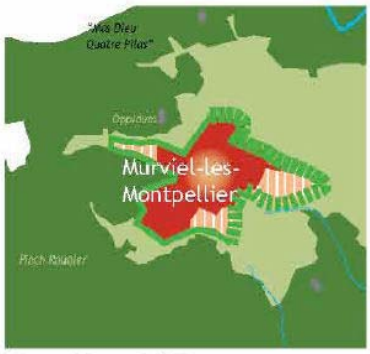


et propose des « niveaux d'intensité » selon les secteurs géographiques :

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 4000 m2 SHON/hectare

C - plus de 20 logements/hectare
ou
- plus de 2000 m2 SHON/hectare

De la même manière, Le **SCoT du Pays de Lorient** propose des secteurs stratégiques de développement de densité variable selon les secteurs et les activités :

3.3.1.2 Lutter contre le mitage et limiter l'urbanisation dispersée

Bien que la « non-ouverture à l'urbanisation » soit le principe général s'appliquant aux espaces naturels et agricoles – à ce titre, ils correspondent aux zones naturelles et agricoles des documents d'urbanisme locaux – tous les SCoT expriment d'une manière ou d'une autre le fait que s'y développe, malgré tout, une « urbanisation dispersée » qui est de nature à mettre en péril l'activité agricole voire également l'exploitation des ressources naturelles.

« Stopper le mitage de l'espace métropolitain » (**SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire**)

Le mitage et la construction dans les hameaux sont purement et simplement interdits dans le **SCoT du Pays de Rennes** :

2.2.4 Limiter la dispersion de l'habitat et de l'activité dans le territoire agricole

Afin de limiter la dispersion de l'habitat et de l'activité sur le territoire agricole qui peut mettre en péril l'activité agricole ou l'exploitation des ressources naturelles, le mitage d'une part et l'extension des hameaux d'autre part sont interdits. Dans les hameaux, les nouvelles constructions destinées à créer un ou plusieurs logements ou une activité autre qu'agricole sont également interdites.

De même, afin de limiter les conflits d'usage et de permettre le développement de l'agriculture, le changement de destination des bâtiments agricoles doit être limité, ne concerner que des bâtiments présentant un intérêt patrimonial reconnu par le document d'urbanisme local et ne doit pas porter atteinte à la pérennité d'une exploitation en activité ou à la reprise de sièges d'exploitation ayant cessé leur activité depuis peu.

« Interdire le développement de l'habitat isolé : l'habitat isolé constitue un double héritage historique, issu d'une part de l'implantation de petites fermes, et d'autre part de la construction de maisons isolées en pleine campagne avant la mise en place des POS ou au début de ceux-ci. » (**SCoT du Pays de Lorient**)

« Éviter la création de nouveaux « germes » d'urbanisation. » (**SCoT métropole Flandre Dunkerque**)

De manière à stopper le mitage de l'espace et les tendances lourdes à la dispersion de l'urbanisation, les SCoT commencent par définir certains termes comme :

- écarts ;
- hameaux ;
- villages ;
- bourgs.

Puis à les identifier et à fixer des règles et des principes différents selon qu'ils peuvent ou non se renforcer.

Les définitions diffèrent d'un SCoT à l'autre, même si celles-ci font plus ou moins explicitement référence aux dispositions de la loi littoral.

Ces règles vont de l'interdiction de toute nouvelle construction destinée à créer un ou plusieurs logements ou une activité autre qu'agricole à des dispositions beaucoup plus complexes :

- *« limiter au maximum le développement des écarts et le développement de l'urbanisation linéaire le long des voies routières, et d'éviter de nouveaux « germes » d'urbanisation. »* (**SCoT métropole Flandre Dunkerque**)
- *« pas plus de 30 % de constructions supplémentaires par rapport à l'existant à la date d'approbation du SCoT et jusqu'à révision de ce dernier dans les villages qui peuvent être renforcés ou développés. »* (**SCoT du Pays de Lorient**)

– *« les extensions des « villages » au-delà des emprises constructibles définies dans les PLU applicables à la date d'arrêt du SCoT, doivent être limitées et ne doivent pas entraîner un agrandissement de la zone agglomérée sur les voies d'accès ni contraindre les activités agricoles. »* (**SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire**)

Un autre mode de réponse aux tendances lourdes à la dispersion de l'urbanisation consiste à fixer des principes « généraux » de structuration de « l'espace rural », « des villages »…

L'organisation et la structuration urbaine de **« l'archipel des villages agricoles »** du **SCoT de la Narbonnaise** repose essentiellement sur :

la préservation de la lisibilité foncière entre les espaces urbains et les espaces agricoles, avec les trois objectifs suivants :

- conforter la structure groupée des villages ;
- extension de manière mesurée et greffée aux tissus villageois ;
- offrir une lisibilité foncière aux professionnels de la viticulture.

Le SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire prévoit «pour certains villages, dont l'importance, l'organisation ou les spécificités géographiques font l'objet d'une stratégie argumentée de développement… Une capacité d'extension limitée de l'urbanisation… sous réserve qu'elle s'inscrive dans les orientations d'aménagement au sens R.123-3-1 du Code de l'urbanisme ».

Autre exemple, celui du **SCoT du Pays de Thelle** qui « découpe » son territoire en entités paysagères sur lesquelles sont fondées des orientations générales de préservation et de mise en valeur, comme par exemple :

maintenir les distances et respirations entre villages ;

préserver les silhouettes des villages ;

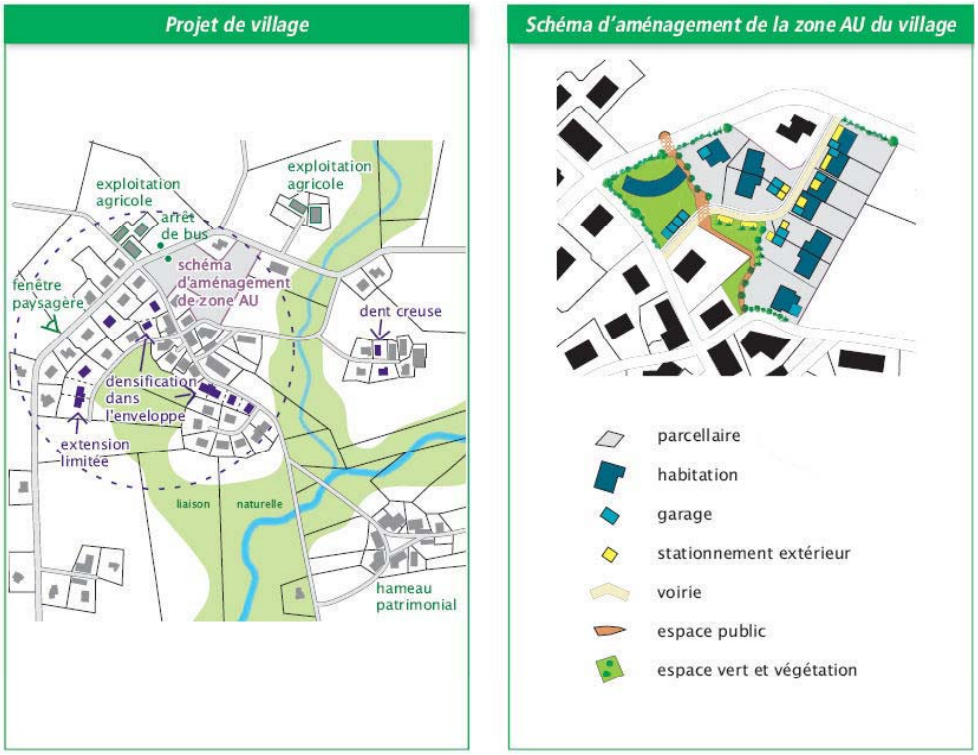
gérer les relations entre frange urbaine et espaces agricoles ;

préserver la continuité des espaces naturels et cultivés.

Ces quelques exemples traduisent bien la difficulté que rencontrent les SCoT dans le cadre de leur élaboration pour traduire en « dispositions réglementaires » le principe de « limitation de l'urbanisation dispersée ou de « maîtrise des extensions urbaines ». On constate un foisonnement de règles qu'il est souvent difficile d'extraire et d'isoler tant chacune d'entre elles se situe à la fois dans un contexte particulier et ne peut être lue indépendamment des autres normes produites.

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.

Source : CAUE du Morbihan - Le lotissement pour un projet urbain de qualité - mars 2005

3.3.1.3 Gérer l'impact de l'urbanisation sur l'agriculture et les espaces agricoles

Ce paragraphe liste l'ensemble des dispositions trouvées dans les huit SCoT étudiés. Aucun des SCoT ne réunit l'ensemble des dispositions citées, mais chacun fait appel à une ou plusieurs d'entre elles, ce qui peut donner l'impression d'une « liste à la Prévert ». Pour chaque item, quelques exemples de rédaction sont cités.

Il est frappant de relever à quel point certaines de ces formulations s'apparentent à celles des articles 1 et 2 des PLU. Les SCoT renvoient d'ailleurs de manière privilégiée la transcription et l'adaptation de ces règles aux PLU.

D'une manière générale, **les SCoT autorisent :**

– les équipements d'intérêt général avec un souci d'intégration harmonieuse et adaptée à l'environnement ;

– l'adaptation, la réfection et l'extension mesurée des constructions existantes.

Le SCoT réglemente les logements et bâtiments d'exploitation agricole, ainsi que la diversification et la reconversion du bâti agricole

Le **SCoT de la Narbonnaise** :

« Les secteurs agricoles ne sont pas constructibles sauf pour l'usage agricole. La création de logements nécessaires à l'activité agricole ne pourra être effectuée qu'après la réalisation des bâtiments d'exploitation et en continuité du bâti agricole existant. »

Le **SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire :**

« …autorise le changement de destination des bâtiments agricoles présentant un intérêt architectural uniquement pour le développement d'activités de diversification liées à l'exploitation agricole (gîtes, chambres d'hôtes , accueil à la ferme, vente directe). »

Le **SCoT de l'agglomération de Montpellier :**

« …autorise les aménagements, installations et constructions liés au maintien et au développement des activités agricoles, les constructions d'habitation dès lors qu'elles sont exclusivement destinées aux actifs agricoles dont la présence permanente est strictement nécessaire au fonctionnement de l'exploitation, implantées à proximité immédiate des bâtiments d'exploitation ou intégrées dans le cadre d'un hameau agricole. »

Le **SCoT du Pays de Lorient :**

« Les constructions de logements par des agriculteurs ne doivent être admises qu'à raison d'un logement au plus par siège d'exploitation, afin d'éviter la dispersion de l'habitat sur le territoire agricole. »

Le SCoT réglemente la localisation de l'urbanisation à proximité des exploitations

Le **SCoT du Pays de Lorient :**

« 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 de la métropole Nantes Saint-Nazaire :**

« Limiter la construction d'habitations aux abords des sièges d'exploitations et des zones agricoles pérennes…

…tenir compte des futures extensions urbaines pour l'implantation de nouveaux bâtiments agricoles…

…Le patrimoine bâti autre qu'agricole ne doit en aucun cas servir de point de départ à un développement de l'urbanisation. »

Le SCoT protège les sièges d' exploitations et l'activité agricole

Le **ScoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire :**

« …assurer une protection des sièges d'exploitation en activité , et en autoriser le développement…

…les PLU doivent 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 (écarts, hameaux, villages). »

Le SCoT du Pays de Lorient :

« Les PLU doivent permettre d'assurer à 20 ans le maintien de l'activité agricole,

afficher le plus souvent possible des délais d'urbanisation des zones d'extension prévues dans les PLU . »

Le SCoT fixe des objectifs relatifs à la desserte des espaces agricoles et à la circulation des engins

Le **SCoT de la Narbonnaise :**

« Les voies de desserte des zones agricoles doivent être adaptées à la circulation des engins et entretenues… Elles ne doivent pas mettre en péril la qualité paysagère des sites concernés. »

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

Le SCoT **de Lorient :**

« Une concertation avec la profession agricole au moment de la révision des PLU avec la réalisation de diagnostics agricoles participatifs est nécessaire.

Les PLU doivent comporter une évaluation socio-économique des impacts des projets d'extensions urbaines sur l'agriculture. Cette évaluation doit être intégrée dans le rapport de présentation justifiant des choix d'urbanisation. »

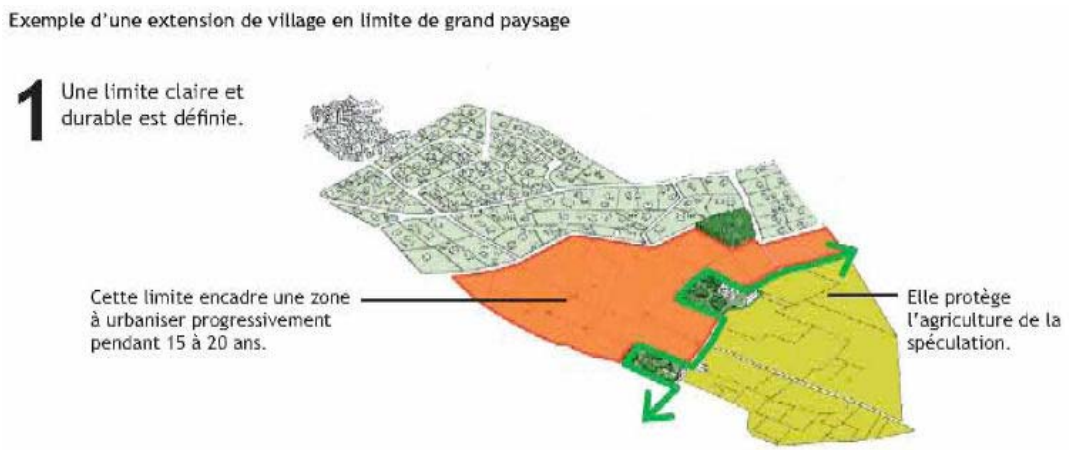
Le SCoT préconise des reclassements des zones NC des POS

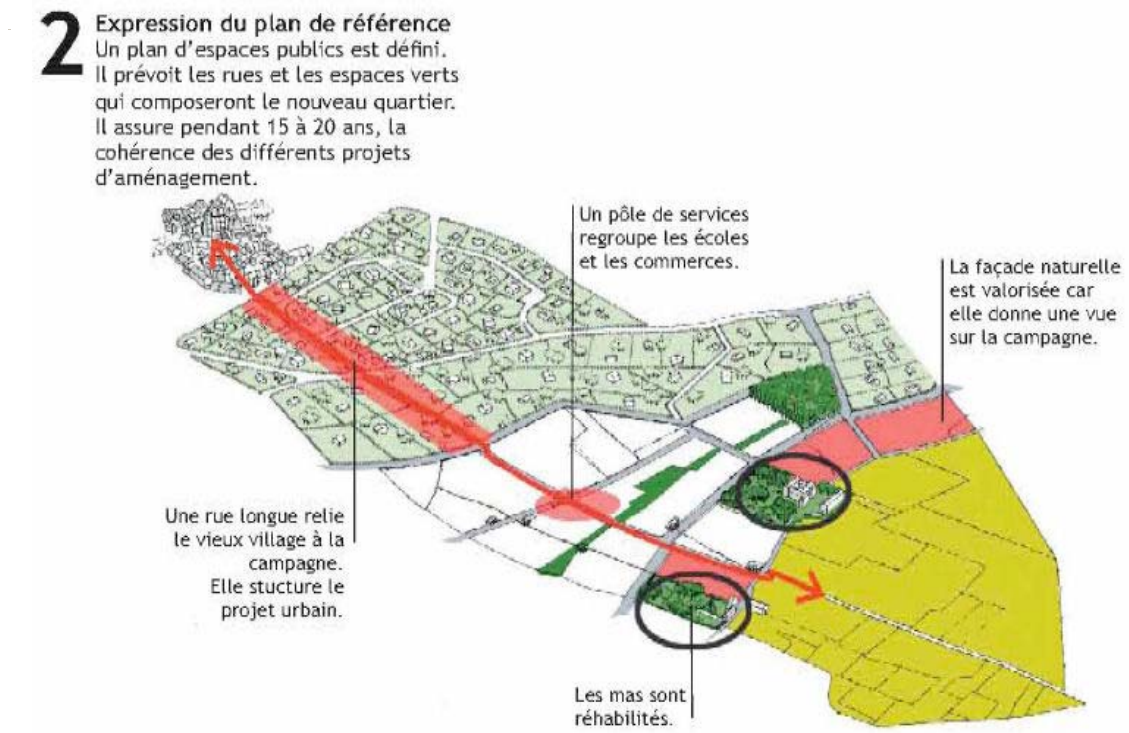
C'est le cas du **SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire**

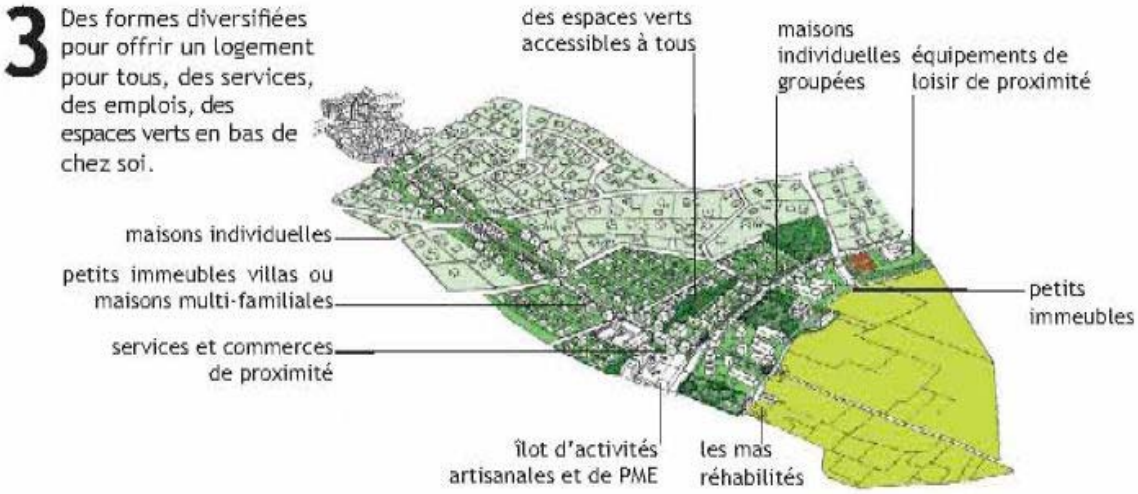
Le SCoT préconise des démarches

Le **SCoT de l'Agglomération de Montpellier** propose ***« des plans de référence »*** qui *« expriment à l'échelle d'un site stratégique identifié, considéré dans sa globalité, un projet d'aménagement d'ensemble intégrant un possible phasage dans le temps ».*

« Les plans de référence ont vocation à constituer une étape clef dans l'élaboration de projets urbains d'importance significative en extension ou en réinvestissement. »







Le SCoT fixe des objectifs relatifs à la limitation de la fragmentation de l'espace par les infrastructures

Le **SCoT métropole 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.

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

Le SCoT favorise des aménagements fonciers concertés

C'est le cas par exemple du **SCoT de la Narbonnaise** qui affirme 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 remembrements ;
- convention de mise à disposition de la Safer (CMD).

3.3.2 Contenir l'urbanisation par la cartographie, les limites et la quantification tant des espaces agricoles à préserver que des surfaces maximales à urbaniser

Contrairement aux anciens schémas directeurs, les SCoT ne doivent pas comporter de cartes de destination générale des sols, qui figeaient le devenir du territoire et pouvaient être considérées comme des « super PLU ». En effet, le document d'orientations générales ne peut empiéter sur les champs de compétence des documents qui doivent lui être compatibles, ni les remplacer.

Le DOG contient néanmoins des documents graphiques et l'expérience des SCoT approuvés ou en cours montre qu'ils utilisent largement la cartographie dont des exemples seront présentés dans les pages qui suivent.

L'article R.122-3 du Code de l'urbanisme précise que le DOG peut **délimiter** ou **localiser** « *les espaces et sites naturels ou urbains à protéger* », ce qui n'a pas la même portée :

Dès lors que la cartographie « **délimite** » des « espaces naturels ou urbains à protéger », cette délimitation doit se faire de manière à identifier le parcellaire. Ceci ne pourra s'appliquer qu'à des espaces ciblés, et non à de grands territoires. Cette délimitation renvoie à la notion juridique de **« conformité »**.

Lorsque la cartographie **« localise »** des espaces, cette localisation ne se fait pas avec le même degré de précision, elle devient plus indicative mais peut également être très repérable lorsqu'elle s'appuie sur des limites physiques : routes, rivières, lignes de crête… On est alors dans le cas classique de **« compatibilité »,** ce qui est la règle générale applicable à ce type de document.

Cette question de la précision de la cartographie - limite précise, imprécise - reste certainement une des principales difficultés de l'écriture du SCoT, car celui-ci est un document de planification stratégique qui doit conserver certaines souplesses pour ne pas figer totalement l'avenir. Dans le même temps, si le SCoT ambitionne de maintenir une véritable agriculture, il doit lui assurer la pérennité de son espace avec une visibilité et une lisibilité à moyen terme. C'est donc au milieu de cette contradiction qu'il conviendra de réaliser cette cartographie, indispensable pour expliciter les choix retenus, et fixer les limites entre développement urbain et espace agricole.

L'impossibilité posée par la loi d'établir une carte de destination générale des sols n'empêche pas de chercher les moyens de rendre lisible une limite entre espaces urbanisables et espaces agricoles. Cela devient une sorte d'invitation à l'imagination des urbanistes pour trouver les différents principes qui encadreront le développement de l'urbanisation par rapport à l'espace agricole, ainsi que les représentations graphiques qui les traduiront au mieux en fonction des problématiques locales. Les différents exemples qui suivent illustrent par leur diversité l'étendue de cette imagination.

3.3.2.1 La cartographie des espaces agricoles

Dans notre échantillon, sur huit SCoT, trois ne cartographient pas les espaces agricoles :

- **SCoT du Pays de Lorient ;**
- **SCoT métropole Flandre Dunkerque ;**
- **SCoT du Pays de Rennes** à l'exception des *« champs urbains »*

et cinq le font.
Parmi ces cinq, on relève que trois le font en ne différenciant pas la qualité de ces espaces :

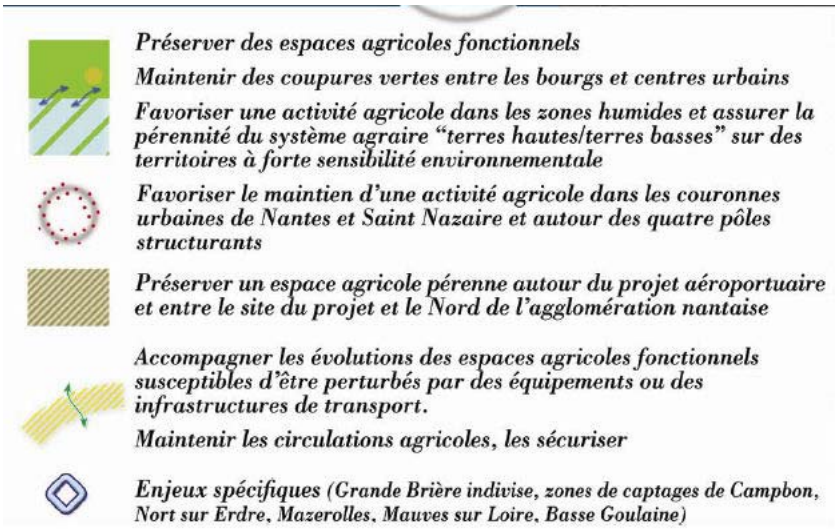
- « *les terroirs agricoles* » , **SCoT de l'agglomération de Montpellier ;**
- « *les continuités agricoles* », **SCoT du Pays de Thelle ;**
- « *les enjeux agricoles* » **SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire.**

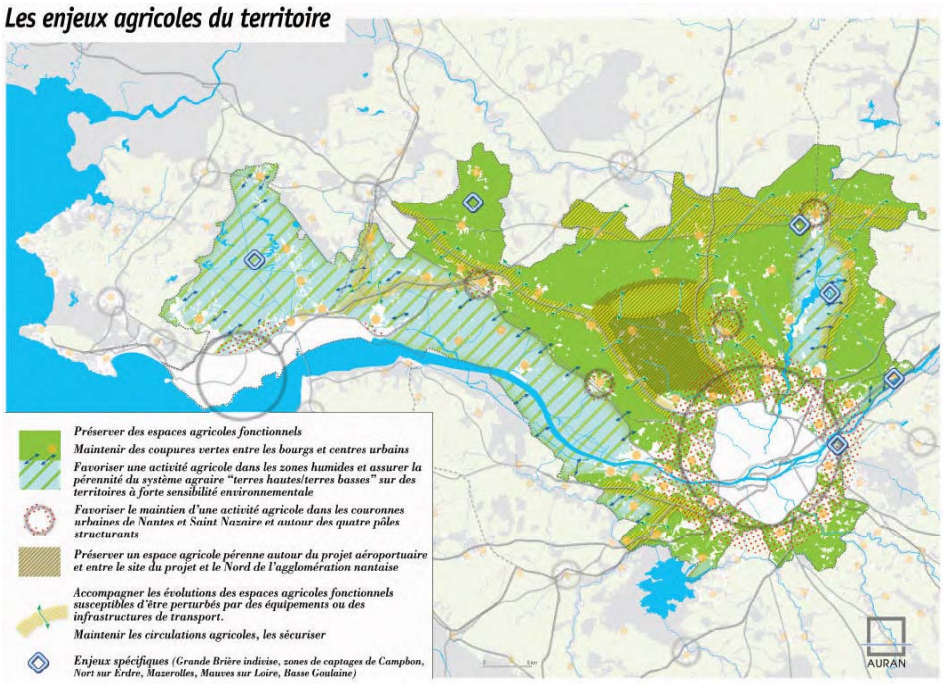
Cette identification peut être plus ou moins précise ; quelques cas sont présentés ci-dessous, de la localisation la plus précise à la spatialisation la plus floue. La plus ou moins grande précision des spatialisations d'espaces agricoles à protéger dans le SCoT constitue la marge de manœuvre des schémas de secteurs ou des communes pour transcrire dans le document d'urbanisme de rang inférieur les orientations du SCoT, dans une relation de compatibilité avec celui-ci.

Cartographier les enjeux agricoles

Le **SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire** comporte une carte des enjeux agricoles, mise au point avec la chambre d'agriculture de Loire Atlantique indiquant notamment la pérennité du système agraire terres hautes / terres basses, une trame verte, mais aussi les différents enjeux de maintien de l'agriculture en lien avec le développement urbain et les infrastructures…

Cette cartographie fixe les grands équilibres à respecter, qui seront précisés dans les documents de rang inférieur.

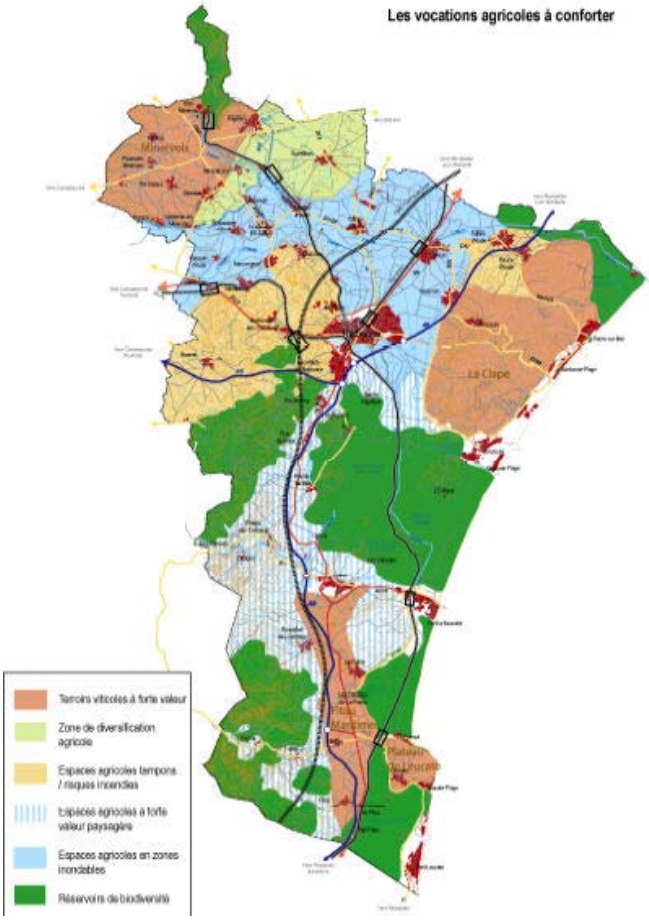


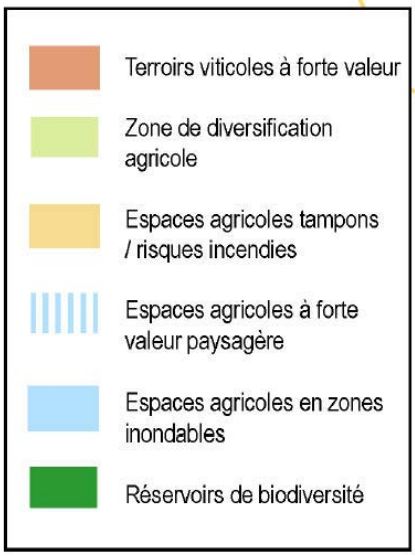


Cartographier des espaces agricoles diversifiés

Ce mode de cartographie vise à préciser les usages spécifiques de chacun des espaces agricoles, valoriser certaines productions (terroirs viticoles et leurs AOC…). Il permet également de réglementer l'usage du sol, en particulier vis-à-vis des constructions autorisées ou non, ainsi que de l'avenir du bâti agricole…

Le **SCoT de la Narbonnaise** identifie les territoires viticoles à forte valeur, les zones de diversification agricole, les espaces agricoles tampons par rapport au risque incendie… Dans les zones à protéger pour leur forte valeur économique, l'urbanisation est encadrée sans toutefois y être interdite. Les PLU auront la charge de la délimitation précise des secteurs agricoles.





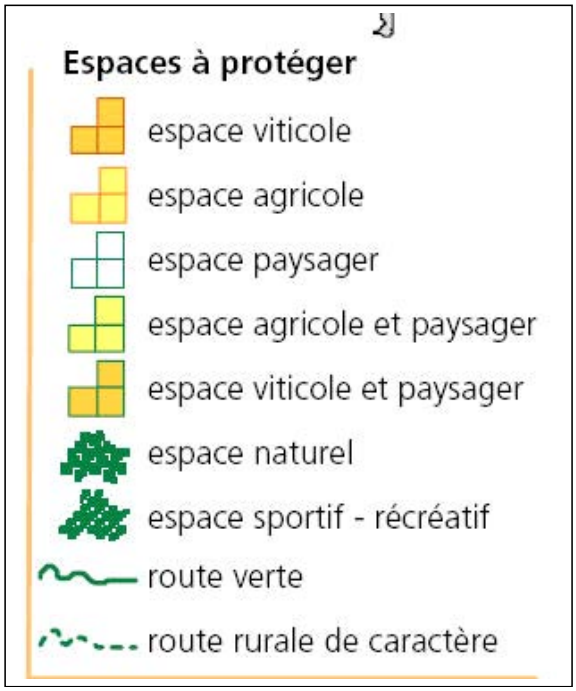
Autre exemple, celui du **SCoT de Métropole Savoie** qui localise les espaces à protéger pour des motifs agricoles et/ou paysagers avec une carte de synthèse au 1/50 000e au moyen de carrés de 100 mètres de côté juxtaposés. Les secteurs correspondants ne sont donc pas délimités au sens de l'article R.122-3 (avant-dernier alinéa) du Code de l'urbanisme car leurs limites sont volontairement floues, rendant impossible l'identification précise des parcelles concernées.

Ces délimitations s'appuient sur la valeur agricole des terres et sur une négociation locale entre représentants de la profession agricole, élus communaux et syndicat mixte du SCoT.

La délimitation précise de ces secteurs à protéger se fera par l'intermédiaire des PLU ou des cartes communales. Elle laisse aux communes ou EPCI compétents une marge d'interprétation pour l'adaptation des limites au contexte local.

À l'aide d'un graphisme adéquat et d'une légende précise, la carte de synthèse envisage ainsi six cas de figure qui doivent donner lieu à des protections par l'intermédiaire des PLU :

À chaque espace correspond des contraintes à la construction qui sont précisées. Certains espaces aujourd'hui agricoles sont en zone blanche au SCoT, sans affectation particulière, laissant aux communes la responsabilité de décider de leur devenir.



– Les espaces viticoles : ces espaces sont majoritairement plantés en vignes et sont à l'intérieur du périmètre d'AOC des Vins de Savoie. Ces espaces seront inconstructibles. Seules pourront être autorisées les modifications et extensions limitées des bâtiments existants. Les PLU détermineront en tant que de besoin les conditions d'implantation des bâtiments agricoles.

– Les espaces agricoles : ces zones présentent des enjeux agricoles forts (zones mécanisables à bons rendements, cultures spécialisées, proximité des sièges d'exploitations) et méritent d'être protégées pour ce motif. Certains secteurs ruraux ne comptent plus beaucoup d'agriculteurs et présentent des enjeux agricoles

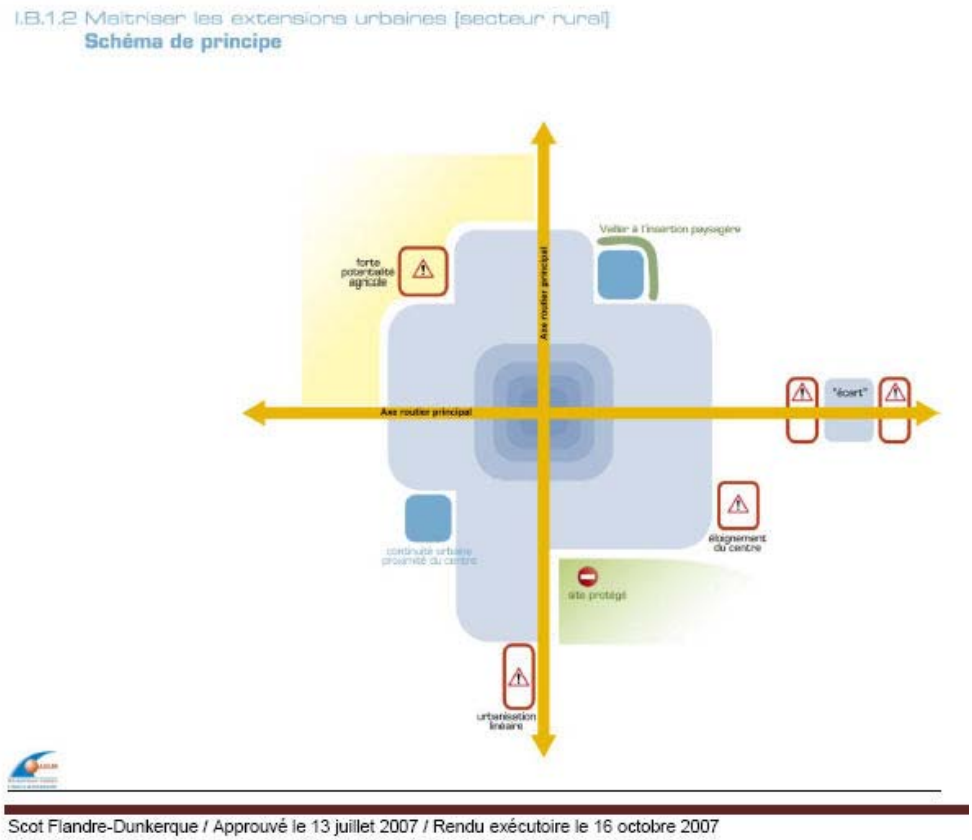
modestes mais méritent attention car ils participent largement à la qualité paysagère, à l'atmosphère rurale et campagnarde. La protection de ces zones se justifie aussi dans l'optique du développement durable afin de ne pas gaspiller l'espace et de laisser à nos successeurs des marges de manœuvre. Pour ces motifs, ces secteurs seront inconstructibles (sauf pour l'usage agricole, des services publics ou d'intérêt collectif).

– Les espaces paysagers : même protection que pour les zones agricoles, mais l'insertion paysagère des bâtiments agricoles et des autres constructions ou installations autorisées en zone A des PLU devra faire l'objet d'un soin tout particulier. Si ces espaces sont classés en zones N, les possibilités de transferts de COS et les constructions envisagées aux deux derniers alinéas de l'article R.123-8 du Code de l'urbanisme ne pourront pas s'appliquer.

– Les espaces agricoles/paysagers – les espaces viticoles/paysagers : même traitement que les espaces paysagers avec enjeux agricoles ou viticoles.

– Les espaces naturels : sans haute valeur agricole, ces espaces seront protégés dans les PLU et les cartes communales et seront rendus strictement inconstructibles ; les possibilités ouvertes par l'article R.123-8 du Code de l'urbanisme ne pouvant pas être utilisées dans ce cas.

Le **SCoT de métropole Flandre Dunkerque** traduit sous forme très schématique les règles applicables au développement de l'espace rural :



Ce schéma de maîtrise des extensions urbaines en secteur rural s'accompagne du texte suivant :

« *Les extensions urbaines devront elles-mêmes obéir à un souci de maintien et de renforcement des fonctions centrales des bourgs et des villages, en favorisant les relations de proximité des habitants avec les services publics, les commerces, les artisans, etc., dans un souci de développement durable de l'économie résidentielle et de respect des exploitations agricoles.* »

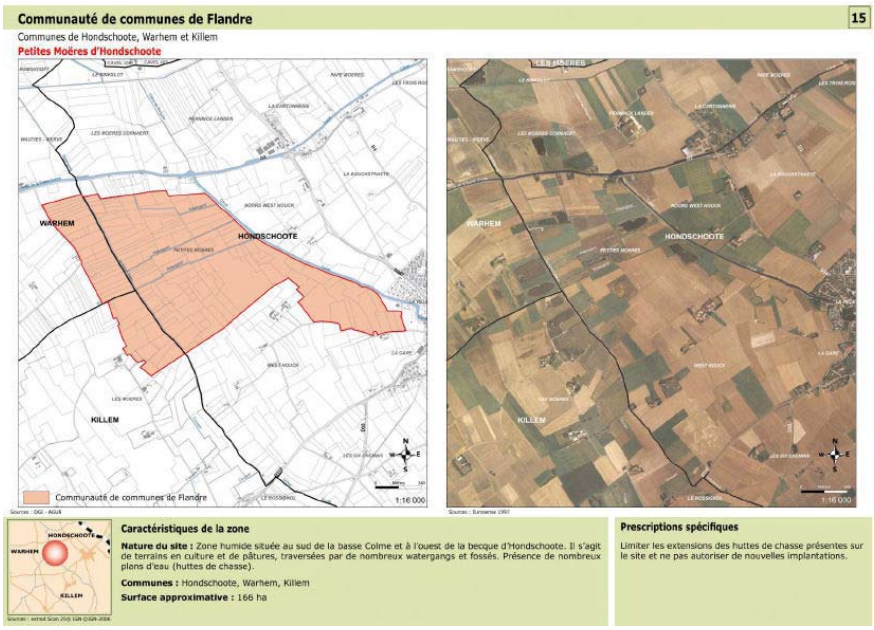
Il s'agira donc :

- de limiter au maximum le développement des écarts et le développement de l'urbanisation linéaire le long des voies routières, et d'éviter la création de nouveaux « germes » d'urbanisation ;
- de donner, dans les documents sectoriels d'urbanisme, priorité aux extensions urbaines concernant les terrains les plus proches du centre, se situant en continuité de l'urbanisation existante et présentant les moindres potentialités agricoles ;
- d'adopter une règle de densité urbaine en rapport avec la distance au centre du bourg ou du village (la densité maximum étant celle de l'espace central) et de limiter tout développement de tissu pavillonnaire ;
- d'orienter l'offre foncière en lots libres vers la production de parcelles de taille modérée, restant toutefois compatible avec d'éventuels besoins liés à l'assainissement autonome, ou quant au respect de prescriptions paysagères particulières ;
- de veiller à la bonne insertion paysagère des constructions nouvelles, notamment en limite d'espace agricole ou naturel [...].

Localiser les espaces agricoles à la parcelle

Rappel : l'article R.122-3 du Code de l'urbanisme indique que « *le document d'orientations générales précise les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation* », et que « *lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger […] ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites* ».

Le **SCoT de métropole Flandre Dunkerque** peut illustrer cette cartographie à la parcelle de terres agricoles, à l'aide du R.122-3.



Les terrains concernés, à la lecture des caractéristiques de la zone, sont des pâtures et des terrains de cultures maraîchères. Toutefois, il convient de relever que ces terrains sont plutôt protégés au titre d'une protection environnementale et non en propre pour préserver l'activité agricole.

Prescriptions spécifiques

Limiter les extensions des huttes de chasse présentes sur le site et ne pas autoriser de nouvelles implantations.

L'exemple des **« Champs urbains »** définis dans **le SCoT du Pays de Rennes** constitue un cas unique dans l'ensemble des huit SCoT étudiés :

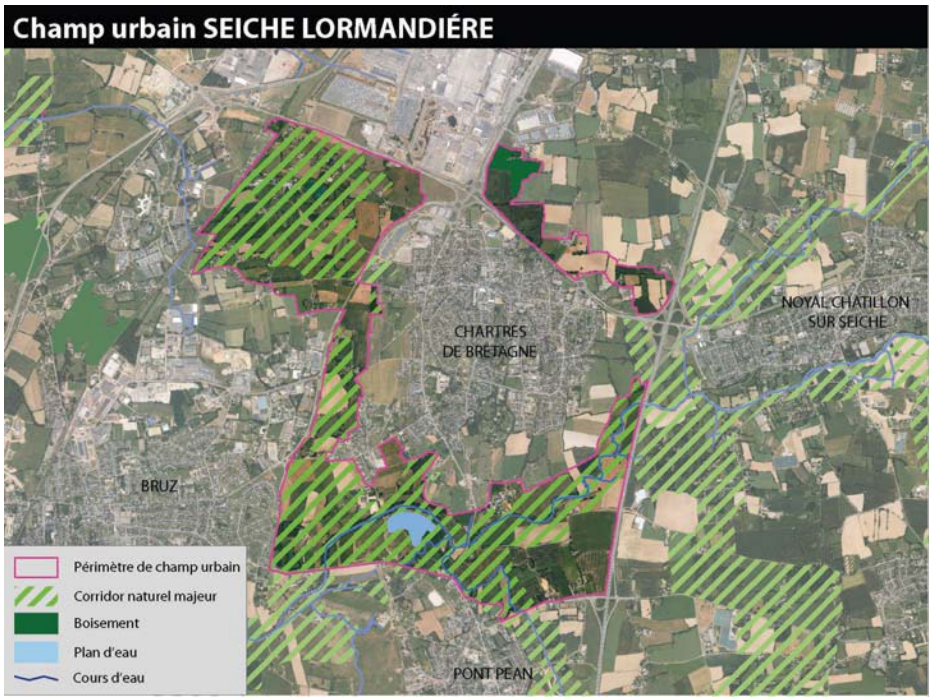
7.3 Développer une nouvelle offre de loisirs de proximité dans les Champs urbains

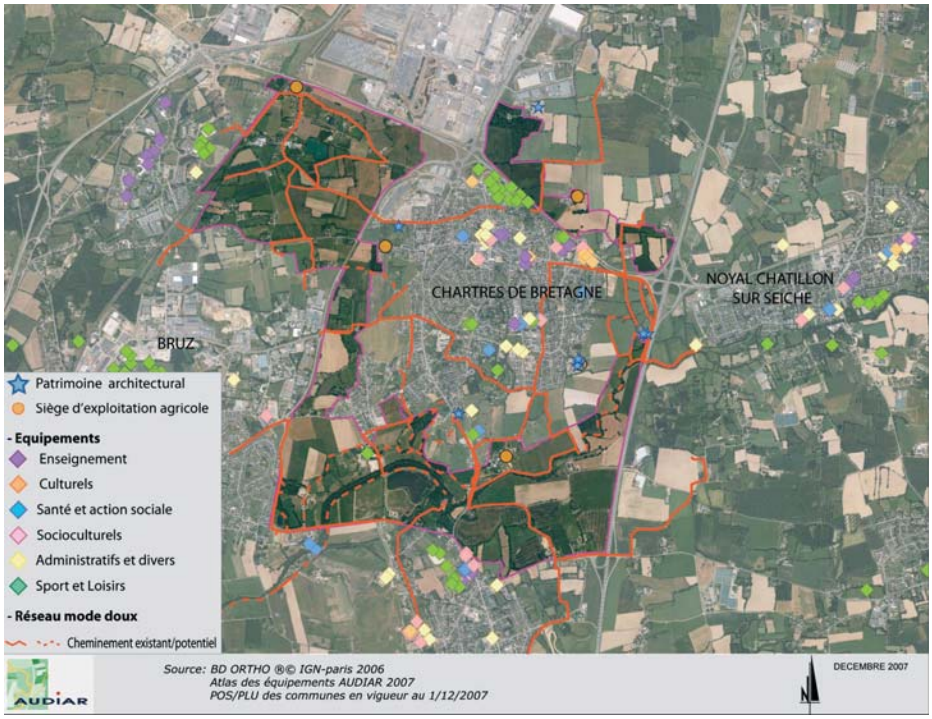
Les « champs urbains » sont des espaces agronaturels et/ou forestiers, qui ont vocation à le rester durablement. Ils constituent des ensembles de qualité à forts enjeux agricoles, paysagers et environnementaux ; mais, proches des espaces urbains de communes en croissance, ces sites sont soumis à une pression urbaine plus importante qu'ailleurs.

Les champs urbains ont deux vocations essentielles :

- ils protégent les sites agricoles et naturels les plus convoités pour les pérenniser et les conforter dans leur espace et dans leurs fonctions, principalement celle de production de biens et services agricoles ;
- ils favorisent le développement des usages de loisirs verts intercommunaux de proximité, compatibles avec l'activité agricole et les enjeux écologiques (gîtes, fermes auberges, chemins, activités équestres, etc.), au cœur des réseaux de communes qu'ils contribuent ainsi à renforcer.

Les « champs urbains » doivent être préservés durablement en les protégeant intégralement (à la parcelle) de toute urbanisation future. Par ailleurs, ils ont vocation à bénéficier de maîtrises foncières appropriées.


Champ urbain SEICHE LORMANDIÉRE
CHARTRES DE BRETAGNE
NOYAL CHATILLON SUR SEICHE
BRUZ
PONT PEAN
Périmètre de champ urbain
Corridor naturel majeur
Boisement
Plan d'eau
Cours d'eau


CHARTRES DE BRETAGNE
NOYAL CHATILLON SUR SEICHE
BRUZ
Patrimoine architectural
Siège d'exploitation agricole
- Equipements
Enseignement
Culturels
Santé et action sociale
Socioculturels
Administratifs et divers
Sport et Loisirs
- Réseau mode doux
Cheminement existant/potentiel
Source: BD ORTHO ®© IGN-paris 2006
Atlas des équipements AUDIAR 2007
POS/PLU des communes en vigueur au 1/12/2007
AUDIAR
DECEMBRE 2007

Les cartes « *Gestion des équilibres entre espaces naturels et espaces urbanisés* » et « *Offre de loisirs, touristique et patrimoniale* » identifient 17 périmètres de « champs urbains ». Ces espaces et sites naturels à protéger ne sont pas simplement localisés mais délimités. Leur délimitation précise apparaît dans les fiches présentées en annexe 2 à la fin du DOG qui permettent d'identifier les terrains inscrits dans ces limites.

Dans les « champs urbains », les documents d'urbanisme poursuivent les objectifs suivants :

- Assurer la protection des espaces agricoles et naturels par un règlement approprié aux objectifs visés ci-dessus et en lien avec la mutlifonctionnalité de l'agriculture.
- Interdire les nouvelles constructions destinées à créer un ou plusieurs logements ou une activité autre qu'agricole, tout en permettant l'extension mesurée de l'existant.
- Autoriser des programmes spécifiques d'équipements à caractère de loisirs agri-touristiques : centre équestre, ferme-auberge, gîte, jardins familiaux…, qui ne mettent pas en péril l'usage agricole ou les qualités naturelles des sites.
- Autoriser la réalisation d'infrastructures et les équipements collectifs liés aux différents réseaux (assainissement, énergie…).
- Renforcer la protection du bocage et favoriser la replantation de haies.
- Favoriser le développement des réseaux de cheminements et de parcours cycles.
- Mettre en valeur les qualités paysagères et le patrimoine bâti.

Des spécificités doivent être prises en compte pour certains « champs urbains » :

- Le « champ urbain » *Flume* : l'extension de l'INRA (équipement de recherche lié à l'agriculture), y compris par constructions nouvelles, est autorisée dans le site sous réserve de respecter le cadre agronaturel.
- Le « champ urbain » *Vilaine Aval* : les gravières sont autorisées dans le site.

3.3.2.2 Les différents types de limites

Dès lors que les SCoT « localisent » des espaces agricoles et/ou des espaces de développement urbain, se pose la question de la définition des limites de chacun de ces espaces ; en l'absence de la carte de destination générale des sols, chaque SCoT a tenté de préciser la manière dont il établit puis gère ces limites. La notion de « continuité urbaine » souvent prônée dans les SCoT pose aussi explicitement la question des « franges urbaines » et la manière dont « s'arrête l'urbanisation ».

Nous distinguerons dans ce paragraphe deux types de limites :

- les limites d'urbanisation, qui viennent définir en même temps la limite de l'espace naturel ou agricole ;
- les coupures d'urbanisation, constituées de deux limites d'urbanisation venant préserver un cordon d'espace agro-naturel entre deux espaces urbains. Cette limite répond le plus souvent à une logique d'organisation urbaine, de paysage… Voire, dans certaines communes soumises à la loi littoral, d'une transcription d'une de ses applications.

Les limites d'urbanisation

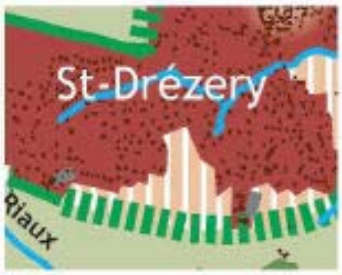
Nous avons déjà relevé l'exemple du **SCoT de Métropole Savoie** qui fractionne l'espace par un « carroyage » de 100 m sur 100 m et laisse le soin aux PLU de délimiter le territoire à la parcelle.

Les concepts de « limites déterminées » et de « limites à conforter » ont été utilisés par les **SCoT de l'agglomération de Montpellier et de la Narbonnaise/**

Il est à noter que « les limites déterminées » sont plutôt liées à des composantes préexistantes de la géographie physique ou humaine et ne peuvent en aucun cas être assimilées à des « limites parcellaires ». Ces limites visent essentiellement à garantir une *« lisibilité foncière aux agriculteurs et viticulteurs »*, visent à *« contribuer à la qualité du patrimoine villageois et urbain »*, et à *« conforter une valorisation collective des vues sur le grand paysage »*.

Les *« limites à conforter »* sont *« autant d'occasions de concevoir des projets d'aménagement permettant d'assurer la valorisation réciproque entre ville et nature ou agriculture »*. **SCoT de l'agglomération de Montpellier**

Limite déterminée par la géographie



Limite à conforter en extension urbaine

Limite à conforter en contact ave le tissu existant

« Les limites à conforter doivent encourager les démarches d'aménagement. » **SCoT de la Narbonnaise**

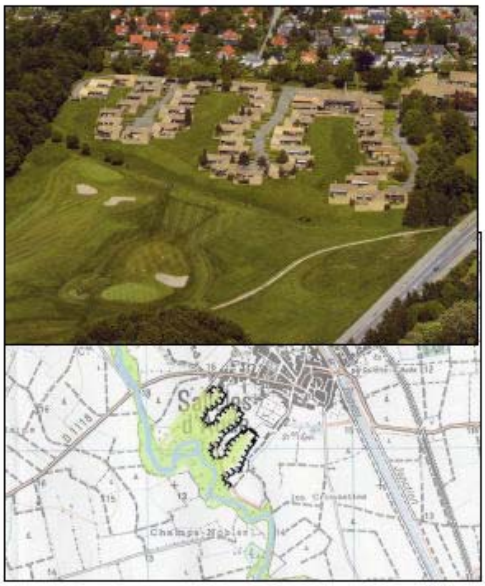
Aménager la limite d'un village

Exemple d'aménagement : Bakke Draget, Fredensborg, danemark 1963.

Types de logements : maisons à patio ouvert.

Densité : 20 logements à l'hectare.

Territorialisation du principe sur la commune de Sallèles-d'Aude.

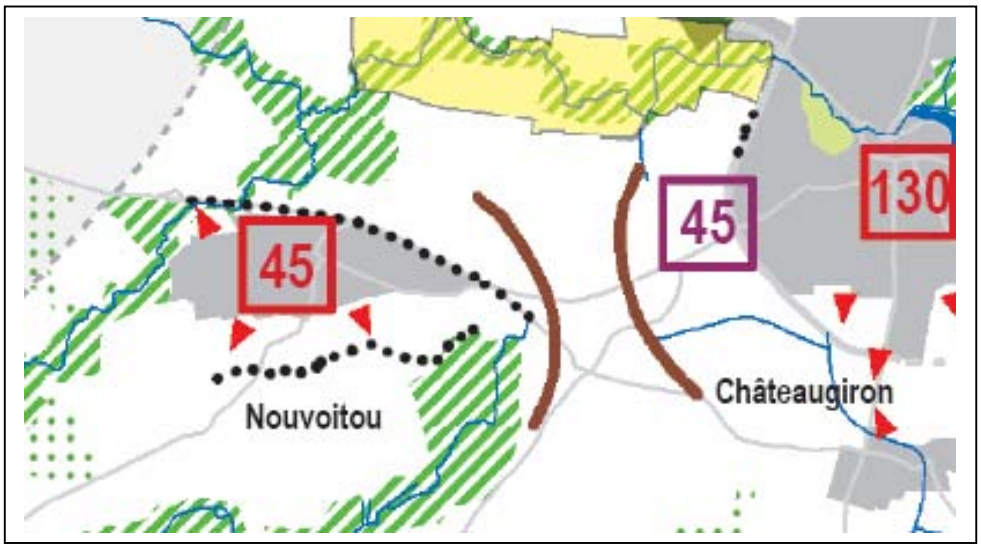


Le **SCoT du Pays de Thelle** qui présente ses orientations générales de préservation et de mise en valeur par entité paysagère a produit des croquis prescrivant des « limites » permettant :

- de respecter la topographie et les contraintes du site ;
- de préserver l'autonomie de chacun des villages.

Ces limites sont intermédiaires entre les « *limites paysagères de développement* » préconisées par le **SCoT du Pays de Rennes** et les « *coupures d'urbanisation* » que nous développons ci-après.

Le **SCoT du Pays de Rennes** introduit la notion de *« limites paysagères de développement »* très proches dans leur concept des « *limites déterminées* » citées précédemment. En effet, ces limites qui figurent sous la forme d'un pointillé noir sur la carte de synthèse du DOG repèrent *« certains éléments physiques, routes, haies, lignes de crête, lisières urbaines qui constituent objectivement des limites paysagères fortes… ces limites sont infranchissables… »*.

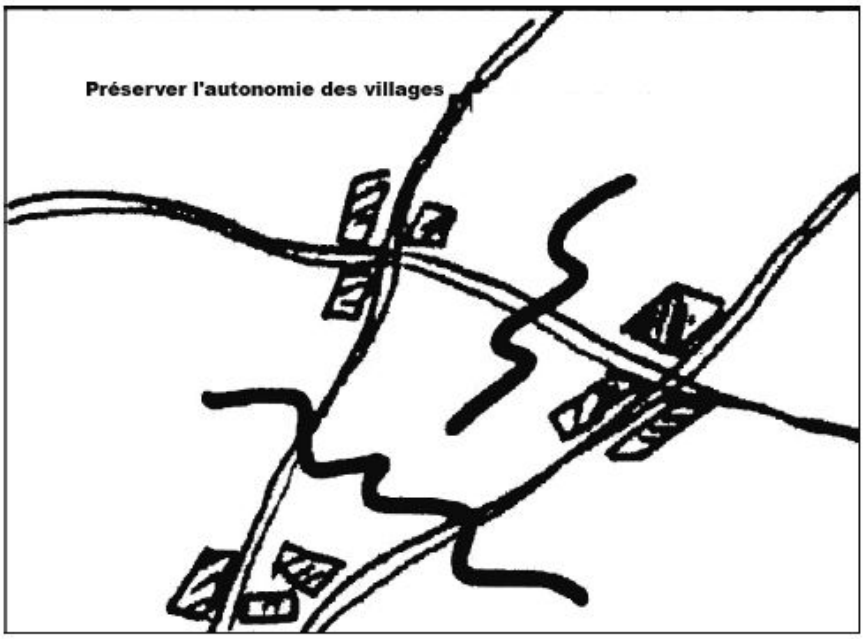


Les coupures d'urbanisation

Ces coupures portent diverses appellations selon les SCoT :

Le **SCoT du Pays de Rennes** prévoit des *« espaces de respiration entre les communes, des discontinuités urbaines »*. Discontinuités repérées par *« un symbole composé de deux parenthèses inversées »* dont l'objectif est de maintenir une « coupure » de paysage non constructible.

Le **SCoT du Pays de Thelle** affiche des *« coupures d'urbanisation »* dans un souci de préserver l'autonomie des villages :



Le **SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire** *« affirme le principe de coupures vertes d'échelle métropolitaine »*, les identifie et localise les principales coupures. Il prévoit que les schémas de secteurs peuvent également en déterminer à leur échelle et prescrit que *« d'une manière générale toute nouvelle construction est interdite à l'exception des bâtiments agricoles nécessaires à leur exploitation et à leur entretien »* .

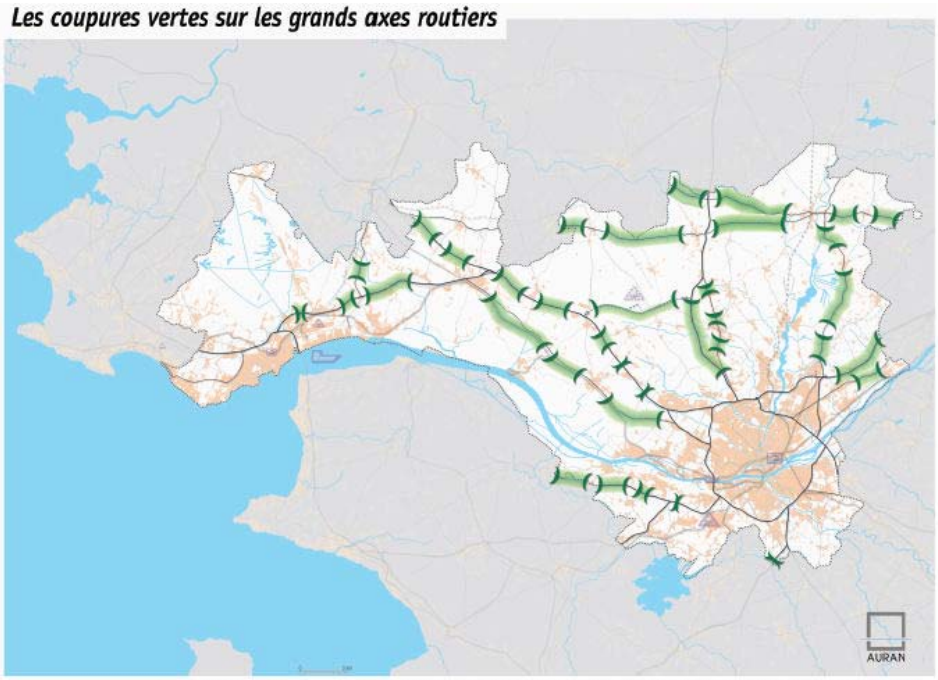
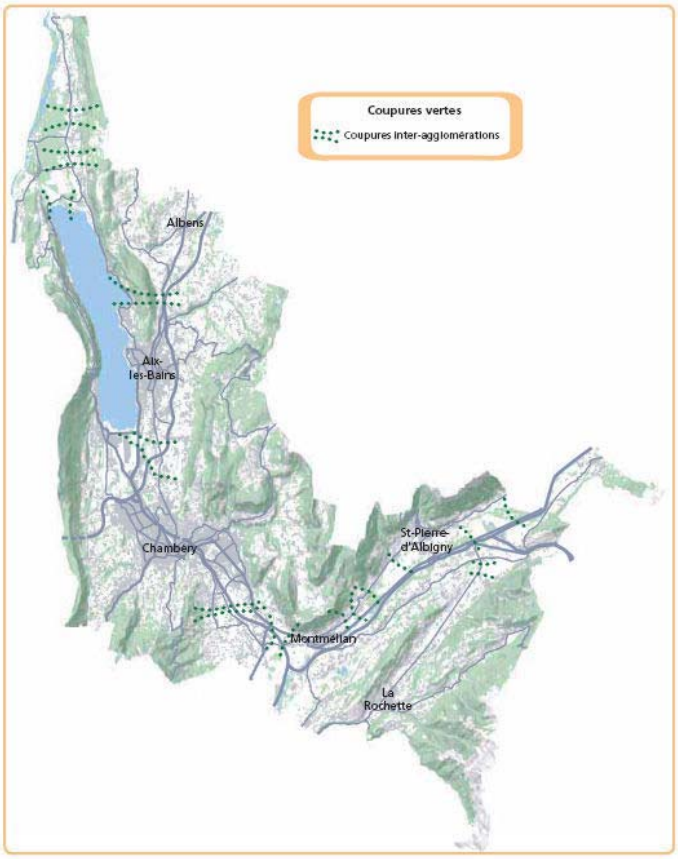


Schéma de Cohérence Territoriale de la métropole Nantes Saint Nazaire - Document d'Orientations Générales - juin 2006

De la même manière, **le SCoT de Métropole Savoie** détermine des coupures vertes inter-agglomérations. La protection de ces coupures vertes correspond à l'une des orientations majeures du SCoT. Elles figurent schématiquement sur la cartographie suivante ; il s'agit d'un principe qui n'apporte pas de protection supplémentaire par rapport à la cartographie des espaces présentés sous forme de pixels :



3.3.2.3La quantification des surfaces de foncier pour l'agriculture

La quantification des surfaces revêt une importance particulière car elle fixe un objectif mesurable, qui appelle ensuite la mise en place d'un dispositif d'observation et d'indicateurs pour l'évaluation de la mise en œuvre du SCoT.

Il est intéressant de noter que les valeurs de référence utilisées peuvent renvoyer à des notions très différentes :

- hectares ;
- surfaces agricoles utiles (SAU) ;
- état des terres exploitées ;
- zones A et N des PLU ou NC et ND des POS.

On peut distinguer différents modes de quantification que les SCoT ont pu utiliser, ces modes de quantification pouvant se cumuler.

Le SCoT définit un stock de surfaces à préserver pour l'agriculture

Le **SCoT de Métropole Nantes Saint-Nazaire** fixe comme objectif de pérenniser 69 000 hectares sur les 78 000 hectares affectés à l'activité agricole actuellement dans les 57 documents d'urbanisme.

Ces 69 000 hectares, à pérenniser en zone A dans les PLU, sont répartis entre les cinq EPCI du SCoT:

Nantes Métropole	:	15 000 hectares
Carène	:	4 700 hectares
Erdre et Gesvres	:	32 000 hectares
Loire et Sillon	:	13 000 hectares
Cœur d'Estuaire	:	4 300 hectares

Cette répartition du foncier agricole par EPCI est une mesure-phare du SCoT.

Le **SCoT de l'agglomération de Montpellier** protège 30 300 hectares d'espaces naturels et agricoles sur 43 850, soit plus de 91,5 % de ce qui existe en 2004.

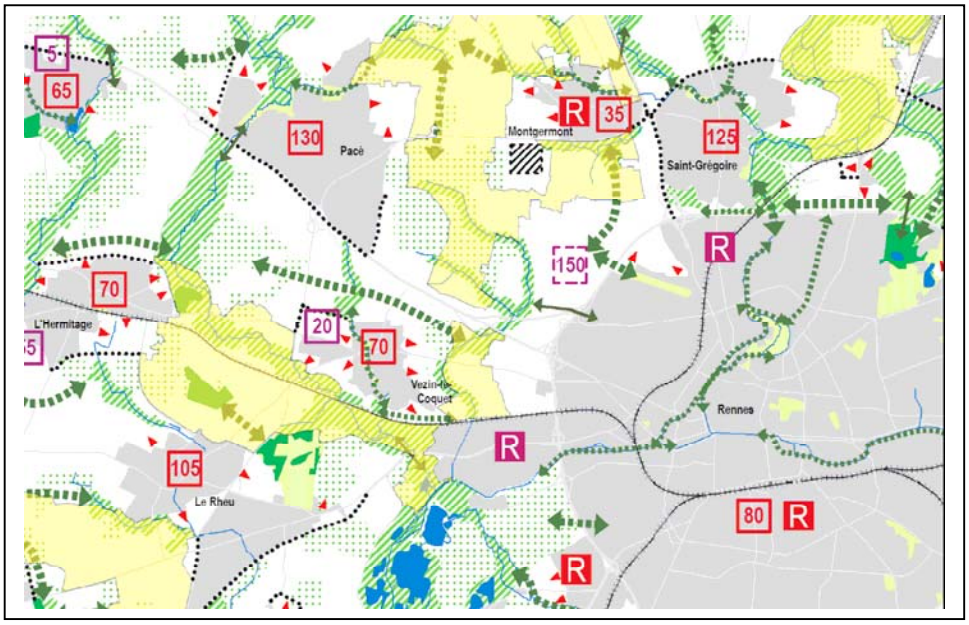
Le SCoT définit une proportion à respecter dans le temps entre espaces urbains et espaces naturels

Environ 70 % de la superficie du **SCoT de métropole Flandre Dunkerque** devrait être encore à l'état de terres exploitées par l'agriculture à l'horizon 2015 (contre 72 % en 2000).

3.3.2.4 La quantification des surfaces de foncier maximales pour l'urbanisation

À titre d'exemple, le **SCoT de l'agglomération de Montpellier** définit 2 900 hectares d'espaces d'extension urbaine potentielle, soit 6,5 % du territoire communautaire, ce potentiel étant susceptible d'être mobilisé au-delà de 2020. D'une manière générale, il s'agit de réduire de 50 % la consommation moyenne annuelle d'espace.

Le SCoT de Métropole Savoie, comme celui **du Pays de Rennes** définissent, commune par commune des « *surfaces maximales d'extension de l'urbanisation en hectares* ». Dans le cas de Rennes, des flèches rouges indiquent le ou les sens dans lesquels ces développements urbains doivent se faire :



3.4 Le DOG privilégie un certain type d'agriculture et d'espaces agricoles

En raison de la nature même du DOG (outil de prescriptions spatiales) et des différences de conception qui président à son élaboration, il n'est pas aisé de répondre à cette question.

Le parti pris majoritaire a été de considérer que c'est au PADD de traiter cette question du type d'agriculture privilégiée : les DOG se contentent alors d'évoquer des espaces agricoles spécifiques, ce qui est une autre manière de montrer ses préférences.

En matière d'espaces privilégiés, les DOG ne mettent pas en évidence la protection des zones maraîchères pourtant citées dans les PADD (cas de Flandre Dunkerque et du Pays de Lorient). Mais ils mettent en avant trois autres types d'espace : les espaces AOC, les espaces sous très grande pression urbaine et les espaces agricoles en zone inondable.

Plusieurs DOG font référence à la protection des espaces d'appellation d'origine contrôlée, particulièrement des secteurs viticoles (la Narbonnaise, Savoie Métropole). C'est vraisemblablement une affaire de patrimoine culturel et d'économie, mais c'est aussi le signe que le classement parcellaire des vignobles en AOC favorise une meilleure prise en compte (défense ?) de ces productions dans les SCoT. Enfin, le SCoT de Savoie Métropole met en exergue les espaces viticoles dont les règles de constructibilité sont particulièrement strictes, alors que le PADD n'évoquait pas le sujet.

Côté espaces sous très forte pression urbaine, l'exemple des champs urbains rennais est sans équivoque.

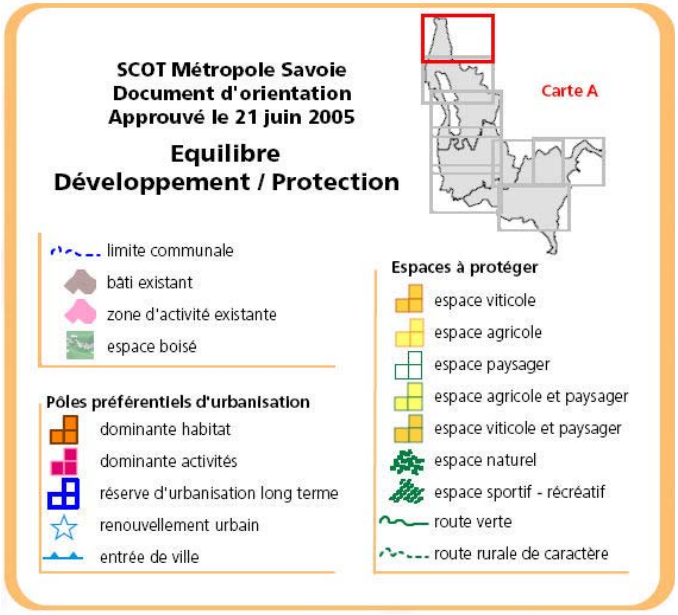
Enfin la protection des zones agricoles inondables a la faveur des DOG comme en témoignent les SCoT de Montpellier, la Narbonnaise et Nantes Saint-Nazaire : il en va en effet de la protection contre les risques naturels, de la préservation de la biodiversité et d'une recherche d'une agriculture adaptée au milieu naturel.

Quelques éléments de synthèse…..

De manière à répertorier et à présenter les différentes prescriptions contenues dans les DOG, chacun a été « déconstruit » et une typologie de classement a été adoptée pour permettre au lecteur de retrouver plus facilement l'ensemble des « dispositions élémentaires » qu'ont utilisées ces huit SCoT; il est bien évident que l'on ne peut correctement appréhender chacune de ces prescriptions sans la relier à l'ensemble des autres dispositions ; ainsi le DOG peut-il trouver toute sa cohérence.

On peut noter la très grande diversité de ces prescriptions et s'interroger sur leurs modalités de mise en œuvre et leur efficacité dans le temps ; le recul nous manque pour porter une appréciation objectivée sur leur portée.

La « suppression de la carte de destination des sols » a suscité un foisonnement d'idées pour tenter de représenter les prescriptions qui s'imposeraient au territoire. Seuls trois sur les huit ont produit une carte de « synthèse ». Il est intéressant de noter que pour deux d'entre eux Métropole Savoie et Pays de Rennes l'échelle choisie est le 1/50 000ème (comme pour les SDAU) et que l'une comme l'autre laisse des « zones blanches », correspondant pour l'un (Métropole Savoie)*« aux espaces non bâtis existants sur lesquels le SCoT ne détermine aucune prescription particulière »* et pour l'autre (Pays de Rennes)à des secteurs pouvant accueillir un développement urbain quantitativement limité et selon des directions d'urbanisation définies.



Quant à l'Agglomération de Montpellier, la carte de « synthèse » est constituée par un « Récolement des plans de secteurs » et, à la différence des deux autres documents présentés, ne laisse aucun « blanc » dans la destination des sols même si celle-ci reste, pour certaines opérations, très floue tant pour la délimitation du secteur concerné que pour sa destination. Il s'agit de *« sites de projets potentiels… qui bénéficient de la forte valeur de localisation induite par l'A750 et le LIEN…et qui supposent une démarche de projet particulièrement précautionneuse au regard des qualités remarquables et du caractère sensible du patrimoine naturel du secteur »*

Enfin on peut également relever qu'un certain nombre de SCoT, conscients que la lutte contre l'étalement urbain ne passait pas seulement par la définition d'une armature urbaine cohérente et par la localisation de « secteurs stratégiques de développement urbain » ont essayé de mettre en place des prescriptions relatives *« à la dispersion de l'habitat et de l'activité dans le territoire agricole »* (SCoT du Pays de Rennes), *« à la limitation de l'urbanisation dispersée »* (SCoT du Pays de Lorient), *« à la limitation des extensions des urbanisations »* (SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire) par exemple.

D - Agriculture et SCoT : la mise en œuvre

Le manque de recul par rapport à la mise en œuvre des SCoT observés ne permet pas une évaluation et une mesure de leur efficience. Toutefois, tous les territoires ont évoqué, voire programmé, le recours à des outils d'application, de suivi ou de contrôle des dispositions du SCoT.

1. Une exigence de compatibilité au SCoT

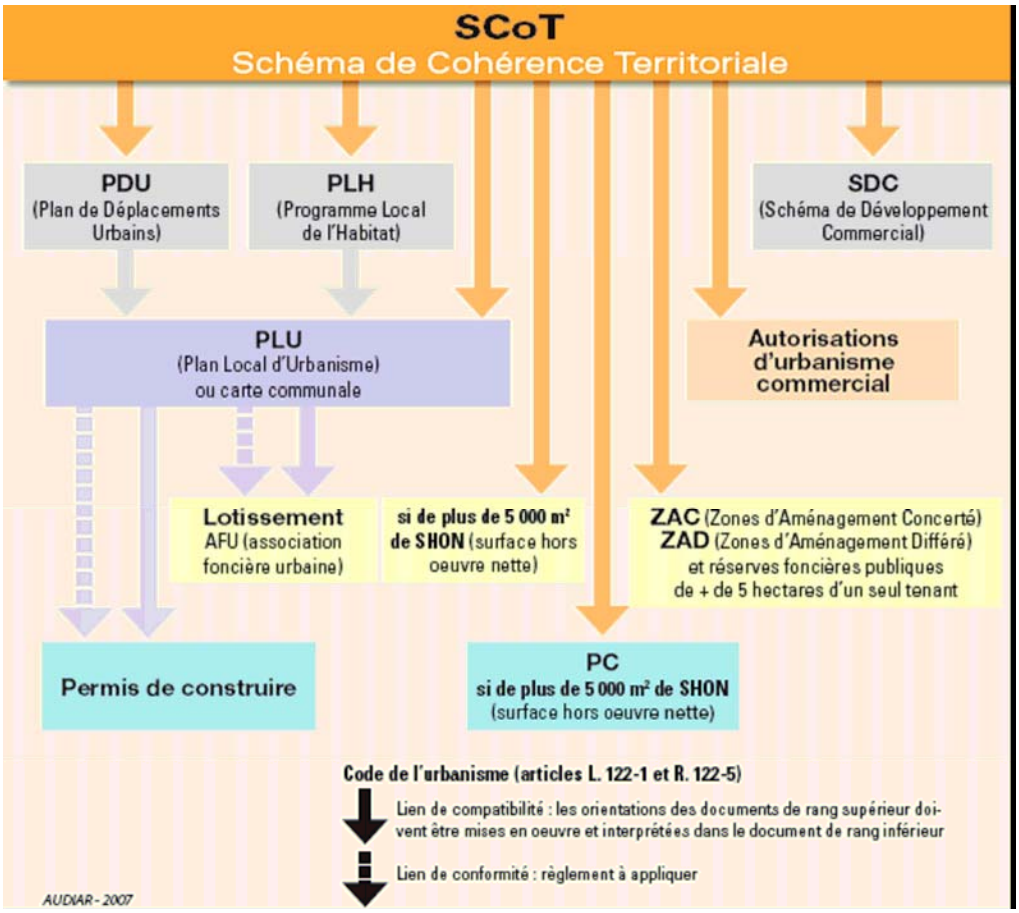
Dans un but de cohérence des politiques publiques et de coordination des différentes échelles, la loi place le SCoT dans la hiérarchie des normes et exige une double compatibilité : celle du SCoT par rapport aux documents de rang supérieur, (SAGE et SDAGE, projet d'intérêt général (PIG)…), mais aussi la compatibilité des documents de rang inférieur avec le document d'orientations générales (DOG) du SCoT, qu'ils soient sectoriels (programme local de l'habitat, plan de déplacements urbains, schéma départemental de développement commercial…) ou plans d'urbanisme locaux (PLU, POS, cartes communales, plans de sauvegarde et de mise en valeur de la mer).

Il est important de noter que la loi exige **la compatibilité et non la conformité**. Cette distinction juridique qui peut paraître subtile était déjà requise vis-à-vis des schémas directeurs. Elle a été et sera probablement encore l'objet de nombreuses jurisprudences, mais ses raisons sont bien expliquées dans la notice du SCoT du Pays de Rennes :

> *Le SCoT ne se substitue nullement aux PLU, n'a pas la même vocation et ne s'applique pas à la même échelle.*
> *En particulier, le SCoT n'a pas vocation à fixer les règles d'urbanisme applicables aux permis de construire qui relèvent des PLU. Le SCoT ne peut déterminer l'utilisation du sol parcelle par parcelle (sauf pour certains espaces à protéger) et ne comporte ni carte de destination générale des sols, ni zonage, ni règlement à appliquer en termes de conformité. Il donne des orientations générales et définit des objectifs.*
> *Les outils de planification locale (PLU, POS, cartes communales ou PSMV) devront être compatibles avec le Document d'orientations générales du SCoT : leurs règles ne devront pas être contradictoires avec les principes définis par le schéma et devront permettre de concourir à leur mise en œuvre.*

Le Code de l'urbanisme prévoit également la compatibilité de certaines opérations foncières et d'aménagement : zones d'aménagement différé (ZAD) et zones d'aménagement concerté (ZAC), ainsi les opérations (lotissements, constructions…) de plus de 5000 m^2 de Shon, les réserves foncières des collectivités de plus de cinq hectares d'un seul tenant, la délimitation des PAEN, certaines autorisations d'urbanisme commercial ou déclarations d'utilité publique…

notice du SCoT du Pays de Rennes



Mais au-delà de cette compatibilité requise par la loi et contrôlée par les services de l'État, la force d'orientation du SCoT se jugera surtout à la permanence des moyens de suivi de l'autorité porteuse du SCoT et divers outils et politiques locales peuvent faciliter la mise en œuvre des orientations agricoles : politique foncière, gestion concertée…

2. Quelle vie pour le syndicat mixte au-delà de l'approbation du SCoT ?

Si pour certains l'élaboration du SCoT peut se comparer à une longue gestation et son approbation à une naissance très attendue, ce n'est qu'ensuite que le SCoT vivra au grand jour et il devra savoir s'affirmer pour garantir la cohérence dont il est investi. La construction du SCoT est une démarche fondatrice, qui participe à la création d'une gouvernance locale, mais son approbation n'est pas un aboutissement, puisque l'essentiel se jouera dans sa mise en œuvre, dans le suivi et la cohérence des politiques qui en découleront.

Ainsi le rôle de la structure porteuse du SCoT s'avère-t-il central et sa pérennité tient tout autant aux moyens humains, techniques et budgétaires qui continueront à y être affectés, qu'aux efforts politiques à l'œuvre pour maintenir le niveau de consensus atteint.

Là encore, un niveau de consensus élevé sera sans doute plus facile à atteindre pour un SCoT sur un territoire limité et doté d'une forte gouvernance institutionnelle, comme c'est le cas à Montpellier où le territoire couvert par le SCoT ne dépasse pas celui de la communauté d'agglomération. Ceci car les différentes compétences de la communauté en matière d'urbanisme, de foncier, d'habitat, de transport, d'assainissement, etc., permettent de disposer des leviers qui feront perdurer l'esprit du SCoT au-delà de la simple vérification du respect de la lettre. Sur des territoires de SCoT plus larges, à la gestion moins intégrée, le syndicat mixte pourra avoir plus de difficultés pour faire reconnaître sa légitimité à s'immiscer dans les procédures gérées par les communes ou communautés, mais en contrepartie, son impact se déploiera sur un territoire plus proche de l'aire réelle d'influence de la ville.

2.1 L'affinage après l'approbation

Schémas de secteurs

Les échéances des collectivités et des SCoT ne permettent pas toujours de mener à terme l'ensemble des études et réflexions dans toutes les thématiques, et des études d'affinage, après l'approbation, se révèlent souvent nécessaires. Leur objet est généralement arrêté dans les grandes lignes avant l'approbation et leur portée prescriptive est parfois évoquée dans le texte même du SCoT, qui renvoie à des documents à venir.

C'est le cas notamment des **schémas de secteurs**, possibilité offerte par la loi SRU de « zoomer » sur un territoire particulier du SCoT et d'y préciser les prescriptions.

Le SCoT de Nantes Saint-Nazaire utilise notamment cet outil pour préciser les principes énoncés dans le SCoT à l'échelle des différents EPCI de son territoire. Concernant spécialement l'agriculture, le SCoT renvoie aux schémas de secteurs des différents EPCI la définition précise des « espaces agricoles pérennes ». Cette façon d'utiliser les schémas de secteurs n'était pas nécessairement celle imaginée

par les rédacteurs de la loi SRU en créant cet outil, mais elle permet d'élever le niveau de consensus sur des territoires à gouvernance complexe, et de définir des objectifs ambitieux tout en laissant aux différents EPCI la latitude d'en préciser les modalités de mise en œuvre. Les partenaires comme la chambre d'agriculture y voient également l'avantage de pouvoir négocier à plusieurs échelles et de disposer ainsi, en quelque sorte, d'un « fusil à plusieurs coups ».

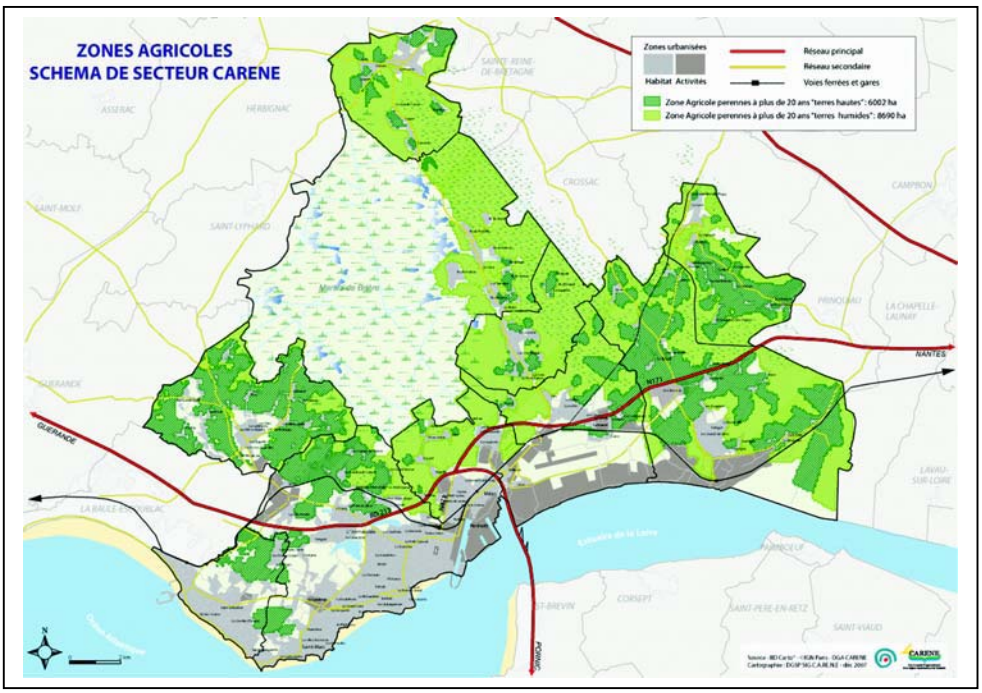


Schéma de secteurs de la Carene (communauté d'agglomération de la région nazairienne)

Études thématiques

Dans d'autres cas, la poursuite d'**études après l'approbation** ne se fait pas sur des territoires particuliers, mais sur des thèmes qui n'ont pas pu être traités complètement durant l'élaboration du SCoT, ou sur lesquels le consensus local n'apparaissait pas suffisamment mûr. C'est le cas du Pays de Lorient où les études menées après l'approbation par l'agence d'urbanisme sur les espaces écologiques enrichiront le SCoT et pourront alimenter une prochaine révision du document. Sur le même thème, le Pays de Rennes envisage de mettre à jour les données les plus anciennes de son *Atlas des milieux naturels d'intérêt écologique*, annexé au SCoT. Le syndicat mixte du SCoT de Nantes Saint-Nazaire poursuit pour sa part les études de projets urbains sur les cinq pôles structurants que définit le SCoT.

Concernant Flandre Dunkerque, un schéma d'organisation préalable aux PLU va étudier un secteur agricole à l'est de l'agglomération, soumis à pression touristique, avec pour objectif d'harmoniser les différents intérêts sur ces sites en cohérence avec les orientations du SCoT.

Montpellier Agglomération mène désormais avec l'Ensam et la chambre d'agriculture des études agricoles pour connaître la nature et la pérennité des activités agricoles en limite des opérations urbaines à l'étude, en vue de développer d'éventuels projets agricoles conventionnés développant le lien avec les citadins (circuits courts, maraîchage...). L'objectif est que « *les études urbaines intègrent de plus en plus « l'autre côté» du projet urbain* » . La communauté réfléchit aussi à des projets urbains qui intègrent des espaces agricoles en lanière ou en corridor pour gérer des coupures vertes au sein de l'urbanisation.

La pédagogie du SCoT

Le SCoT est souvent un document complexe et composite, mêlant concepts territoriaux et prescriptions précises, cartes et projet politique, vastes échelles et limites fines... Généralement, seuls les partenaires ayant participé à son élaboration détiennent toutes les clefs pour en saisir les subtilités et sa longueur même le rend illisible dans sa globalité pour nombre d'acteurs impliqués indirectement. Alors, certains syndicats mixtes élaborent des documents d'explication du SCoT, notamment dans l'objectif de préciser l'interprétation des prescriptions contenues dans le DOG et les conditions de compatibilité des documents qui y sont soumis. Ces documents n'ont pas de valeur prescriptive en eux-mêmes mais ils visent à synthétiser les règles d'un document à l'architecture complexe, à prévenir les interprétations erronées et les contentieux qui pourraient en découler.

Ainsi, le Pays de Lorient prépare un résumé du SCoT, une traduction synthétique pour les bureaux d'études qui élaborent les PLU communaux.

Montpellier Agglomération a également conçu un ***Cahier de recommandations***, qui précise et illustre les modalités de mise en œuvre du SCoT en vue de faciliter son articulation avec les autres documents de planification.

Pour sa part, le Pays de Rennes prépare un ***Guide d'application*** qui fixera une doctrine technique commune entre les services qui travaillent à l'élaboration des PLU dans les EPCI, les communes et les bureaux d'études. Les services de l'État (DDE) participent à ce travail pour préparer leur mission de contrôle de légalité et clarifier vis-à-vis des acteurs locaux leur vision de la compatibilité au SCoT. Ce travail entamé dès l'arrêt du projet a d'ailleurs permis de lever certaines ambiguïtés avant l'approbation finale du SCoT. Enfin, le Pays de Rennes a préparé un document non technique de vulgarisation des enjeux, concepts et règles du SCoT pour sensibiliser les élus, et notamment les nouveaux élus d'après mars 2008 qui, pour beaucoup, n'ont pas participé à l'élaboration du SCoT.

Dans le même esprit de pédagogie, le SCoT de Chambéry a édité sur la thématique spécifique de « *densité des formes urbaines* » un guide d'exemples et de préconisations urbaines et architecturales pour les PLU et ZAC à destination des élus et partenaires de l'aménagement (téléchargeable sur le site de Savoie Métropole).

2.2 La transcription dans les PLU et le suivi de leur compatibilité

La compatibilité au SCoT est requise par la loi, mais ne découle pas *de facto*. Notamment pour les PLU, cette compatibilité doit découler des méthodes de suivi, la participation du syndicat mixte aux réunions de concertation, l'émission d'avis motivés visant au respect du SCoT. Pour cela, le syndicat mixte doit disposer des

moyens techniques et humains lui permettant de contrôler matériellement le respect de ses prescriptions dans les différentes procédures engagées sur le territoire, tout en étant présent aux moments clés auprès des acteurs du territoire.

Ce suivi des PLU apparaît effectif à Rennes et à Chambéry (qui parle de « compatibilité active »), avec un cadrage des étapes d'association et des modalités d'intervention du syndicat mixte, ainsi que des thèmes qui font l'objet d'un regard particulier et une explicitation des critères de jugement de la compatibilité, mais se pose alors la question du positionnement, pas toujours évident, des EPCI entre le syndicat mixte et les communes : doivent-ils également vérifier cette compatibilité (en doublon), notamment vis-à-vis de leurs compétences propres, ou à l'inverse se faire les avocats de leurs communes ?

Les avis sur les PLU du syndicat mixte du SCoT de Flandre Dunkerque portent peu sur les espaces agricoles, mais plus sur les questions d'habitat, de densité et de priorité au renouvellement urbain, ce qui concerne la consommation d'espace et donc indirectement l'agriculture.

Ce suivi des PLU n'apparaît pour l'instant pas autant cadré à Lorient, mais il doit faire l'objet d'une redéfinition suite aux élections municipales. De même, à Nantes Saint-Nazaire, les schémas de secteurs en cours vont préciser les règles générales du SCoT et les modalités d'application à l'échelle de chaque EPCI. La volonté de privilégier l'échelle des communautés dans la mise en œuvre conduit à ne pas renforcer les moyens du syndicat mixte.

Montpellier Agglomération, avec la spécificité d'un SCoT à l'échelle de la communauté, insiste moins sur le contrôle de la compatibilité que sur la collaboration serrée entre la direction communautaire de l'Urbanisme et les communes dans la mise en œuvre de leurs PLU et opérations urbaines (financement à 50 % des études, assistance sur les cahiers des charges et sur le choix des équipes et bureaux d'études, suivi des études...), ainsi que sur la cohérence logique à cette échelle avec les politiques communautaires : schéma communautaire d'assainissement, PDU en révision, politique foncière à redéfinir, PLH, agenda 21...

Certains territoires (Pays de Thelle, la Narbonnaise...) mettent plus en avant le rôle de conseil, d'orientation et éventuellement de recadrage du syndicat mixte, mais se refusent à exercer un rôle de « censeur » auprès des communes, et n'envisagent pas de donner des avis réservés sur les PLU ou de recourir au contentieux en cas de besoin.

Ces différentes attitudes illustrent la diversité des niveaux de gouvernance atteignables par les SCoT.

2.3 Évaluer l'évolution des espaces agricoles et de l'agriculture

Ce que dit la loi : article R.122-2 du Code de l'urbanisme :

Le dispositif d'évaluation est prévu par la loi à « *Le rapport de présentation … présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et rappelle que le schéma fera l'objet d'une* ***analyse des résultats de son application****, notamment en ce qui concerne l'environnement,* ***au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans*** *à compter de son approbation … Il comprend …* ***une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée****…* »

La loi prescrit une évaluation au moins décennale, notamment centrée sur la problématique environnementale, mais sans en indiquer précisément les contours ni les critères, laissant aux SCoT eux-mêmes le soin de les préciser.

L'impact de la mise en œuvre du SCoT sur les espaces et sur l'activité agricoles relève à l'évidence de cette évaluation, d'autant plus que la plupart des SCoT affirment la place de l'agriculture dans leur économie et dans leur structuration spatiale.

Mais comment évaluer cet impact, quels sont les bons indicateurs pour l'agriculture ?

Le suivi spatial, et la connaissance quantitative de la consommation d'espace sont facilités par le développement des systèmes d'information géographique dans les territoires. Les SIG, le suivi des modes d'occupation du sol, des photos aériennes… permettent un monitoring du SCoT, pour vérifier l'effectivité réelle des prévisions et prévenir les éventuelles dérives. Néanmoins, il faut bien être conscient que l'on observe souvent un différentiel important entre quantité d'espaces urbanisés et perte de SAU : l'urbanisation organisée n'est pas seule responsable de la disparition des espaces agricoles, de nombreux autres facteurs consomment souvent autant de terres agricoles que l'étalement urbain : terrains paysagers autour des habitations à la campagne (y compris celles des agriculteurs en retraite qui ont transmis leur exploitation sans le logement de fonction et quelques hectares attenants...), résidences légères de loisirs (cabanes, caravanes à proximité du littoral, d'étangs, de bois…), élevages de loisirs (chevaux, moutons…), jardins familiaux… Le choix des indicateurs nécessite donc une grande lucidité par rapport à ce qu'ils révèlent, notamment quand ils servent à mettre en place des politiques correctives.

Le dispositif d'évaluation du SCoT de Flandre Dunkerque s'appuie sur un important observatoire préexistant, avec de nombreux indicateurs assurant un suivi général du territoire pour évaluer les politiques publiques. Il organise une évaluation tous les ans pour l'habitat, tous les deux à trois ans pour la consommation d'espace et un bilan général au bout de cinq ans.

« *L'observatoire de suivi du SCoT de Métropole Savoie* » s'appuie sur un état initial du territoire 1999-2005. Il se penche essentiellement sur les indicateurs pertinents en matière de démographie et d'habitat, d'équilibre du développement et de suivi des orientations urbaines du SCoT : « *refaire la ville sur la ville, pôles préférentiels, maîtrise du développement des communes rurales ou périurbaines, habitat intermédiaire, mixités, activités économiques… »*. L'analyse des tendances des différents indicateurs conduit à l'indication d'inflexions ou de ruptures pour respecter les objectifs du SCoT telles que : *« renforcer les efforts », « changement de cap indispensable »*. L'objectif global d'économie d'espace, fondamental pour l'agriculture, apparaît très bien suivi, mais les autres aspects agricoles (dynamique économique, lien au territoire…) ne semblent pas relever de cet observatoire.

De la même manière, le SCoT du Pays de Rennes prévoit la construction dès 2008 (première année d'application du SCoT) d'un référentiel d'évaluation à dix ans, avec une « *situation zéro* » et la définition « *d'indicateurs qui permettront le suivi annuel du SCoT en matière de construction de logements et de* ***modes de développement résidentiel****,* ***d'organisation spatiale du territoire et d'économie d'espace****, d'accueil des activités économiques, etc.* ». Mais parallèlement, le

programme local de l'agriculture (PLA) du Pays de Rennes, signé après l'approbation du SCoT, prévoit aussi la mise en place d'un **observatoire de l'agriculture,** dédié et réalisé en partenariat avec les organisations agricoles et l'agence d'urbanisme, qui alimentera tous les ans les indicateurs du SCoT.

3. Concilier planification urbaine, protection des espaces agricoles et intervention foncière

Le SCoT permet d'affirmer une volonté croissante de protéger l'espace agricole contre l'urbanisation diffuse et les pressions foncières liées à la périurbanisation, en donnant un message lisible sur le devenir à moyen terme de ces espaces tant à la profession agricole qu'aux propriétaires fonciers et aux éventuels acquéreurs. La planification peut disposer d'une palette d'outils opérationnels, notamment les zones agricoles protégées (ZAP) et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) qui viendront en appui de la stratégie affichée.

Cependant, le SCoT peut difficilement à lui seul dissuader toutes les anticipations spéculatives. C'est pourquoi la mise en place d'une véritable stratégie foncière concertée est indispensable pour assurer une protection efficace aux espaces agricoles dont la pérennité est recherchée.

Ces outils peuvent être utilisés à diverses échelles, par le syndicat mixte, par les EPCI ou par les communes, pour mettre en œuvre les orientations du SCoT.

3.1 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 définie par arrêté préfectoral sur proposition des communes intéressées ou des autorités compétentes en matière de PLU ou de SCoT, après avis de la chambre d'agriculture, de la CDOA, de l'INAO (si zone concernée), et enquête publique. Elle s'impose comme servitude d'utilité publique aux documents d'urbanisme.

Dans le périmètre de la ZAP, tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la CDOA.
En cas d'avis négatif de l'une des deux instances, l'autorité administrative souhaitant procéder à un changement d'occupation des sols ne peut obtenir une autorisation que par décision motivée du préfet.

La délimitation d'une ZAP protège donc de manière pérenne les terres agricoles en affirmant la vocation agricole de l'espace. Pourtant, l'outil est peu utilisé car la procédure est relativement longue et conduit les élus locaux à perdre toute influence sur ces espaces, au bénéfice du préfet. Le projet doit donc être fortement porté localement par les élus et les habitants dans leur ensemble (agriculteurs et non-agriculteurs). C'est un outil à portée locale qui traduit un choix politique fort.

Seules quelques ZAP ont été délimitées à ce jour, et notamment, sur les territoires des SCoT étudiés, sur trois communes du SCoT de Métropole Savoie, pour

préserver de la pression foncière les zones agricoles et les paysages, et maintenir l'agriculture en place. Une association foncière agricole est également mise en place pour louer les terres aux agriculteurs. Dunkerque s'interroge sur la pertinence des ZAP pour protéger un secteur agricole de 900 hectares à forte pression touristique.

3.2 Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

Ce que dit la loi :

La loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) du 23 février 2005, codifiée à l'article L.143-1 et suivants du Code de l'urbanisme, instaure un nouvel outil, les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, que certains territoires envisagent d'expérimenter :

« Pour mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département peut ***délimiter des périmètres d'intervention*** *avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique…Ces périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale… »*

Cette délimitation s'accompagne de la ***mise au point d' « un programme d'action*** *qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre délimité».*

Le périmètre ainsi délimité s'impose aux documents d'urbanisme et y est annexé. Les parcelles concernées sont destinées à rester agricoles et/ou naturelles et à être gérées conformément au programme d'action. Une réduction dudit périmètre ne pourra se faire que par décret.

À l'intérieur du périmètre, les terrains peuvent être acquis par le département à l'amiable, par préemption ou par expropriation, en lien avec la Safer et les collectivités locales. Les parcelles acquises doivent être gérées conformément au programme d'action.

Le couplage de ce dispositif avec la planification peut être avantageusement établi dans le SCoT. Par exemple, le SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire précise, dans le volet « les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels, agricoles ou forestiers » de son DOG, les orientations concernant la protection de l'espace agricole :

« Le SCoT garantit la protection d'espaces agricoles pérennes à plus de 20 ans, à destination des entreprises agricoles… ces espaces 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 de la loi sur les territoires ruraux.

Les schémas de secteurs et les PLU précisent et délimitent les espaces concernés en fonction du contexte agricole local, notamment en tenant compte des zones d'appellation d'origine contrôlée et des coupures vertes à vocation agricole recensées et cartographiées. »

Une expérimentation nationale des PAEN est engagée entre la FN Safer et l'association Terres en Villes, en lien avec la Diact et plusieurs départements et agglomérations, pour promouvoir la mise en œuvre de cet outil, animer un espace d'échanges, suivre des territoires témoins et organiser des journées nationales d'échanges annuelles: http://www.experimentation-paen.fr/

3.3 L'intervention foncière au service de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles

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 exacerbée en secteur périurbain.

Ainsi, même si la terre a été payée au-delà du prix agricole 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, mais 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), véritable arbitre de la réaffectation des terres agricoles, doté d'un droit de préemption lié à ses missions d'intérêt général.

Par exemple à Rennes, la communauté d'agglomération a passé une convention avec la Safer afin d'établir une veille sur les ventes de terrains agricoles au travers d'un observatoire foncier et pour constituer des réserves foncières en secteur agricole, notamment à l'occasion de départs en retraite, pour échanger avec des agriculteurs qui seront évincés par l'avancée de l'urbanisation. Le partenariat et la confiance entre les collectivités et la Safer se renforcent au fil du temps et des opérations d'échanges réussies. Ils permettent d'envisager désormais de travailler expérimentalement à la restructuration des exploitations laitières via des échanges de parcelles ou de jouissance, afin d'assurer un meilleur regroupement autour des bâtiments d'élevage et une meilleure gestion des prairies.

La communauté urbaine de Nantes soutient également, en lien avec la Safer et les autres organismes agricoles, le déplacement de sièges d'exploitations quand il est rendu nécessaire par la situation d'enclavement. Elle a aussi financé la création

pure et simple d'une exploitation agricole dans une commune qui n'en avait plus aucune et où la majorité des terres agricoles retournaient à la friche, luttant ainsi contre les risques d'incendies, de cabanisation et de dépôts sauvages et contre la pullulation de la faune sauvage.

La communauté d'agglomération d'Aubagne aussi travaille étroitement avec la Safer depuis 1992, afin de lutter contre la déprise spéculative de ses terres maraichères et installer de nouveaux agriculteurs, sur des terres acquises ou via des conventions de mise à disposition (CMD). De même, Montpellier communauté envisage de travailler avec la Safer sur des projets agricoles conventionnés. Métropole Savoie travaille également avec l'établissement public foncier local et une association foncière agricole. A Grenoble, l'idée est de combiner les atouts de l'établissement public foncier local, de la SAFER au bénéfice d'une politique agricole périurbaine bien définie.

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

L'intérêt de maintenir l'activité agricole à proximité de la ville est de plus en plus partagé entre élus locaux et responsables agricoles dans de nombreuses agglomérations, dont bien sûr celles adhérentes à l'association Terres en villes, dont c'est précisément l'objet.

Indépendamment du SCoT, certains territoires ont mis en place de longue date des relations partenariales, voire des politiques agricoles locales, globales et formalisées dans un document officiel, comme la « **charte de l'agriculture** » à Lorient ou le « **protocole de partenariat** » à Nantes. L'intérêt de ces démarches réside notamment dans le cadre officiel qu'elles donnent, qui permet de resserrer un partenariat suivi entre les acteurs et d'apporter une plus grande reconnaissance et une meilleure visibilité aux actions entreprises.

La préexistence de ces démarches a pu, comme nous l'avons vu, faciliter le dialogue autour de l'agriculture dans l'élaboration des SCoT, mais la collaboration se révèle aussi très utile après l'approbation, pour la mise en œuvre du SCoT, dans la mise en place de ce que certains nomment la « *gestion concertée du territoire* ». C'est ce que l'on constate dans le Pays de Rennes où le « **programme local de l'agriculture** » (PLA) a été adopté deux mois après l'approbation du SCoT, notamment pour donner les moyens de mettre en œuvre le principe de la ville-archipel : http://www.paysderennes.fr/

Les thèmes de travail de ces politiques de gestion concertée varient logiquement d'un territoire à l'autre en fonction des problématiques locales, mais on y retrouve en général les constantes suivantes :

L'agriculture et les politiques foncières dans les études et documents d'urbanisme

Dans le cadre de cette gestion concertée, les partenaires peuvent chercher à accorder leurs visions de la prise en compte de l'agriculture dans les PLU : sur les

méthodes pour élaborer les diagnostics agricoles (mode de concertation, thèmes, niveau de détail et de rendu...), sur les critères de zonage (A, N...) et de règlements (règles de distances et de réciprocité, changement de destination...). Le PLU est aussi souvent le bon échelon pour travailler efficacement sur les déplacements des engins agricoles. Les échanges de positions entre le syndicat mixte et la chambre d'agriculture peuvent aussi avoir lieu au moment des avis sur les PLU, notamment pour caler les critères d'appréciation sur les espaces agro-naturels.

Enfin, à l'occasion des étapes préparatoires des opérations d'urbanisme (ZAC ou extension urbaine...), des études d'impacts sur les exploitations agricoles peuvent être prévues, ainsi que des politiques de recherche de foncier de compensation de ces impacts. Certains territoires vont au-delà dans la recherche de pérennité de l'agriculture en travaillant sur la restructuration du parcellaire des exploitations (aménagements fonciers, échanges amiables et échanges de jouissance...), voire sur l'installation d'agriculteurs ou le déplacement de sièges d'exploitations.

Le soutien aux productions locales et aux circuits courts

Les politiques agricoles territoriales s'intéressent en général à la valorisation de l'agriculture locale dans ce qu'elle a d'identitaire et de spécifique, aux produits de terroir, aux circuits courts... Différentes approches sont possibles, de la définition d'une marque affirmant l'ancrage territorial (« Terre d'ici » à Grenoble, « les jardins du Pays d'Aubagne »...) au soutien à la diversification des exploitations agricoles (magasins collectifs « Brin d'herbe » et « Douz'Aromes » à Rennes, intégration de produits locaux et bio dans la restauration collective à Lorient).

Le dialogue entre agriculture et société

Au-delà des circuits courts qui entretiennent une relation marchande de proximité, d'autres relations entre les agriculteurs et les citadins sont envisagées dans les documents-cadres des partenariats. Tout d'abord, ils définissent parfois les modalités de dialogue et de concertation entre élus et représentants agricoles, qui peuvent s'appuyer sur un observatoire ou sur des rencontres régulières, des visites de fermes ou des formations conjointes.

Les documents-cadres évoquent aussi les relations entre les habitants et les agriculteurs, sous l'angle de la cohabitation et du partage de l'espace (sensibilisation des usagers des chemins ruraux, chasse, pêche...) mais ils abordent aussi les questions des pratiques agricoles en lien avec l'environnement et le paysage : nuisances, mesures agro-environnementales.

E - Conclusion

La création des Schémas de Cohérence Territoriale s'avère constituer un progrès très significatif dans la prise en compte de l'agriculture dans les différents territoires français.

Jusqu'à présents seuls de rares Schémas directeurs (Rennes, Grenoble…) s'en étaient préoccupés convenablement. Le SCoT sort donc l'agriculture et les espaces agricoles de la confidentialité dans une période plus encline à réserver une place aux préoccupations agro-naturelles.

Le périmètre plus étendu que celui des Schémas directeur, l'association de la Chambre d'agriculture, le champ du rapport de présentation et la nécessité de définir un PADD sont les principales caractéristiques de la procédure qui facilitent cette prise en compte.

La place faite aux espaces agricoles, l'émergence confuse de catégories comme la trame verte, l'armature verte voire le système vert sont autant de signes d'un renouvellement de la représentation du territoire de la planification. « L'inversion du regard » est bien aujourd'hui à l'œuvre même si on est encore loin d'avoir défini et stabilisé toutes ces notions et de savoir combiner armature verte et armature urbaine voire dépasser cette opposition.

L'acquis principal du SCoT en matière agricole réside vraisemblablement avant tout dans cette démarche de projet qui intègre la problématique agricole et ses organismes représentatifs.

Les chambres d'agriculture s'en félicitent à l'instar du Président de la Chambre de Savoie qui écrit le 15 juillet 2004 *« A l'heure où l'élaboration du schéma de cohérence de Métropole Savoie touche à sa fin, je voudrais, tout d'abord, vous remercier de la façon dont celui-ci a été conduit avec, dès le départ, une reconnaissance importante de l'agriculture et toujours une association sans faille de notre compagnie qui doit perdurer dans l'avenir. »* Il arrive aussi que cette association soit forte au début du SCoT et au moment de l'élaboration du PADD mais qu'elle soit jugée bien trop faible lorsque les choses se décident avec l'écriture du DOG. C'est ce que déplore le Président de la Chambre du Nord : *« De façon générale, nous attendions que notre demande d'association soit traduite par une réelle concertation. Or si nous avons eu cette impression lors du lancement de la révision du SDAU, la suite de la procédure a infirmé celle-ci… Si le PADD répond partiellement à notre attente, nous ne retrouvons pas dans le DOG la traduction de ces principes. »*

Le SCoT participe à la territorialisation de la question agricole. Après guerre l'agriculture a surtout été l'affaire de l'Etat puis de l'Europe. Aujourd'hui, elle redevient à la faveur de la périurbanisation une affaire territoriale. Les SCoT contribuent à modifier les conceptions et les pratiques des organismes agricoles tout comme ils contribuent à modifier la planification. Encore faut-il pouvoir et savoir s'en servir.

Bien prendre en compte l'agriculture dans les SCoT : de premiers conseil mis au débat

Pour les auteurs du présent document, une bonne prise en compte de l'agriculture dans un SCoT nécessite d'abord d'avoir **une idée suffisamment claire des atouts et des limites d'un SCoT**. Il serait ingénu de survaloriser la procédure en pensant que les orientations définies dans le cadre du SCoT seront déclinées in extenso par les intercommunalités locales qui en feront, toutes affaires cessantes, les objectifs de leurs propres politiques. Le « péché mignon » de certains fabricants de SCoT est justement de réduire le territoire à sa représentation dans le SCoT. Mais il serait tout aussi déplacé de rejeter la planification dite urbaine au motif qu'elle protége insuffisamment les espaces agricoles et qu'il n'y a donc rien à attendre de ce côté-là. Cette vision très sectorielle ignore le territoire.

Les ambiguïtés de la procédure SCoT sont effectivement nombreuses. La procédure est d'abord tellement complexe qu'elle produit de nombreux effets indésirables. Les redondances entre rapport de présentation, PADD et DOG rendent l'exercice indigeste et en brouille la lisibilité.

Le SCoT est ensuite un produit de l'héritage culturel urbanistique. Si les progrès sont remarquables en matière de prise en compte des espaces agricoles, l'appropriation des concepts de l'agronomie et de la ruralité est encore bien limitée. Les avancées en matière de trame verte et d'armature verte sont plus aisées dans une culture d'urbanisme que les avancées en matière de prise en compte des activités agricoles et du fonctionnement des systèmes d'exploitation. Cette difficulté explique vraisemblablement le succès du terme « agriculture périurbaine » dont la représentation spontanée est somme toute plus simple à intégrer et à utiliser qu'une analyse différenciée des agricultures locales.

Le SCoT est également une affaire géopolitique et ses limites sont grandes en la matière. Par son propre périmètre, il crée un niveau supplémentaire. La procédure sert parfois à pallier l'absence de documents d'aménagement départementaux et régionaux avec les très grands SCoT. On ne s'étonnera donc pas que toutes les ambitions et alliances soient possibles, que les jeux entre collectivités, Etat et autres acteurs soient très ouverts. Ce contexte joue fortement sur la prise en compte de l'agriculture.

Enfin, c'est évidemment également une affaire de rapports de force, de conflits d'intérêt. Une saine idée de ce que représente l'agriculture pour les différents acteurs importants du SCoT est souvent bien utile à une bonne prise en compte.

Quelques mots clés pour guider la démarche

Après analyse des SCoT et échanges, les auteurs pensent qu'une démarche traitant des mots clés et intégrant les étapes désignées ci-après saurait assez bien prendre en compte l'agriculture dans les SCoT.

Cette proposition est mise au débat. Une fois remaniée, elle structurera le guide de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT.

On se contentera ici d'énoncer les mots clés que le SCoT aurait tout intérêt à prendre en compte en matière agricole :

- Agriculture durable et ville durable, quelles définitions et quelles relations ?
- Prise en compte des grandes fonctions des espaces agricoles et de l'agriculture : organisation du territoire, économie, environnement, identité et patrimoine,
- Un PADD et un DOG traitant des trois composantes : les espaces agricoles et leurs relations avec les espaces forestiers et naturels, l'activité agricole et les types d'agriculture.

La mise en place d'une concertation et d'une gouvernance durable tout au long de la procédure aux règles du jeu claires est déterminante. Les histoires, les cultures, les expertises, les intérêts sont encore trop éloignés les uns des autres pour pouvoir faire l'impasse sur la qualité de la concertation. Ni monologue professionnelle ou urbain, ni tête à tête exclusif entre élus et agriculteurs, cette concertation doit se saisir de **l'ensemble des enjeux** de la prise en compte de l'agriculture dans la région urbaine et les mettre en perspective. La réalisation d'un diagnostic partagé (visant les mots clés ci-dessus) aux méthodes renouvelées piloté de concert est vraisemblablement le premier ciment et le premier temps d'une concertation réussie.

Le primat du projet politique, donc du PADD, est à conforter. Les ambiguïtés de la procédure qui sépare projet politique et fabrication de la norme, élus et experts, rendent délicate la crédibilité du projet. Raisons de plus pour favoriser l'écriture d'un projet lisible prenant en compte l'agriculture qui servira également ensuite à évaluer les dispositions du DOG. Au risque de la lapalissade, on fera remarquer que les territoires sachant où ils vont, porteurs de figures territoriales bien énoncés produisent les projets politiques les plus clairs et les plus simples. La communication politique est un exercice différent de l'expertise urbanistique. Ces premiers SCoT n'ont pas pu prendre toute la mesure de cette différence. En tout cas, là encore, c'est une affaire d'échanges entre acteurs.

Un DOG réellement cohérent avec le PADD mettant en place des normes protégeant significativement les espaces agricoles et naturels même si l'analyse montre qu'elles ne peuvent pas garantir en l'état de la Loi une protection complète.

Sur les huit SCoT de l'échantillon, un seul semble très différent selon que l'on se réfère au PADD ou au DOG. Quelques uns affichent des ambitions fortes en matière d'agriculture et de protection agricole dans le PADD mais sont plus timorés lorsqu'il s'agit d'édicter des normes contraignantes dans le DOG. Les systèmes normatifs sont divers et leurs effets devront être analysés comparativement sur le moyen terme pour aider les acteurs de SCoT à construire une bonne cohérence entre PADD et DOG garantissant un premier niveau de protection acceptable.

Question mise en œuvre, il s'agira de se garder des illusions tout en valorisant l'effet incitateur du SCoT. Là encore il n'est pas possible de comparer l'effet d'entraînement du SCoT de l'agglomération de Montpellier en prise directe avec la politique intercommunale aux effets que peut produire un SCoT comme celui Nantes Saint-Nazaire.

Le SCoT ne pourra pas régler seul la question de la protection durable des espaces agricoles

SDAU et autres Schéma directeurs avaient déjà révélé leurs limites. Les SCoT semblent plus pertinents mais souffrent d'une ambiguïté initiale. En voulant passer du « *dessin au dessein* » par la suppression pure et simple de la carte de destination des sols des Schéma Directeurs, les promoteurs de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) ont limité dans les textes et dans les esprits les possibilités de protéger les espaces agricoles forestiers et naturels banaux, c'est-à-dire les espaces les plus fragiles et les plus nombreux. L'analyse des 8 SCoT de l'échantillon a certes prouvé que chaque territoire cherchait des chemins de traverse pour compenser cette faiblesse. Mais cette ambiguïté originelle pèse encore sur les esprits. Elle entretient une confusion préjudiciable et les systèmes normatifs alternatifs ne semblent pas garantir le même niveau de protection que les Schéma directeurs contraignants ni pouvoir dissuader l'étalement urbain rampant.

Une première voie d'amélioration serait d'autoriser la cartographie au 50 000 ème par exemple de l'ensemble des espaces agricoles, forestiers et naturels que l'on souhaite protéger et de préciser certaines limites. C'est une première proposition qui recueille généralement l'assentiment du milieu agricole.

Dans le même ordre d'idée, il est également possible de renforcer l'in constructibilité des espaces agricoles forestiers et naturels pour combattre le mitage.

Une seconde voie de progrès que certains SCoT empruntent actuellement est de chercher à articuler le SCoT avec les périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN de la loi du 26 février 2005). On va ainsi chercher une protection plus forte au-delà de la planification mais on réintègre son utilisation dans le SCoT. C'est une des pistes d'avenir avec différentes variantes possibles.

L'une des variantes est de réactiver les schémas régionaux d'aménagement en instaurant un volet prescriptif s'imposant aux SCoT pour certains espaces agricoles, forestiers et naturels.

Une troisième voie est d'inverser totalement le regard en demandant aux partisans de la mutation des espaces non bâtis en espace bâtis de faire la preuve de l'intérêt urbanistique de la proposition

Bien évidemment, la solution ne dépend pas uniquement de considérations agricoles et naturelles. Les dispositions en matière de densification, de formes urbaines, d'empreinte carbone de la ville, les dispositifs en faveur de la libération rapide des terrains urbanisables, du chrono aménagement… participent d'une meilleure protection et valorisation des espaces ouverts.

Glossaire

ADAR : agence du développement agricole et rural

ADAYG : association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois

CDOA : commission départementale d'orientation agricole

CIACT : comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires

CTE : contrat territorial d'exploitation, remplacé en 2002 par le contrat d'agriculture durable (CAD)

DOG : document d'orientations générales

DPU : en urbanisme : droit de préemption urbain
en agriculture : droit à prime unique

ENSAM : École nationale supérieure d'agronomie de Montpellier

EPCI : établissement public de coopération intercommunale : communauté de communes, communauté d'agglomération (entre 50 000 et 500 000 habitants), communauté urbaine (plus de 500 000 habitants) et autres types de syndicats intercommunaux (SIVOM, SIVU…).

INAO : Institut national de l'origine et de la qualité

ISARA : Institut supérieur d'agronomie Rhône-Alpes

OREAM : les organisations régionales d'études et d'aménagement d'aire métropolitaine ont été créées en 1966

PAC : en agriculture : politique agricole commune
en urbanisme : porter à connaissance

PADOG : un décret du 31 décembre 1958 a prescrit l'élaboration d'un plan d'aménagement et d'organisation générale (Padog) pour la région parisienne. Le Padog a été approuvé en 1960. Sa singularité était d'être totalement dépourvu de caractère réglementaire.

PADD : projet d'aménagement et de développement durable (dans les SCoT et les PLU).

PAEN : périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, issus de la loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) du 23 février 2005 (article L.143 et suivants du Code de l'urbanisme).

PLU : projet local d'urbanisme.

POS : plan d'occupation des sols.

SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

SAU : surface agricole utile (d'une exploitation agricole, d'un territoire… en hectares : 1 ha = 100 m x 100 m).

SCoT : schéma de cohérence territoriale.

SDRIF : le schéma directeur de la région d'Île-de-France, promulgué en avril 1994, succède à trois documents, le PADOG de 1960 et les deux schémas directeurs de 1965 et de 1975. Le SDRIF a été mis en révision en juin 2004 ; arrêté au printemps 2007, il a été soumis à enquête publique fin 2007.

SHON : surface hors œuvre nette.

SRU : loi « solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000 réformant en profondeur le droit de l'urbanisme dans une optique de développement durable, instituant notamment les SCoT et PLU.

ZAP : zone agricole protégée, servitude d'utilité publique instituée par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 (art.L.112.2 du Code rural).

Bibliographie

Le schéma de cohérence territoriale : première approche sur les méthodes et les contenus, DGUHC – FNAU - Certu, 2001**.**

Les ***prémices de l'inter SCoT Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les « Grands Territoires »,*** DGUHC - FNAU, 2005.

La démarche SCoT-témoins : les journées d'échanges, Paris, DGUHC**.**

La concertation dans l'élaboration des SCoT. Journée d'échanges du 12 mai 2004, Paris, DGUHC, 2004, 24 pages.

Le management de l'élaboration des SCoT. Journée d'échanges du 5 octobre 2004, Paris, DGUHC, 2004, 32 pages.

L'articulation entre SCoT et projet de territoire, (charte de pays, projet d'agglomération). Journée d'échanges du 2 février 2005, Paris, DGUHC, 2005, 40 pages.

La démarche SCoT-témoins : les notes, Certu - Cete.

10 bonnes raisons pour élaborer un SCoT, Certu - Cete, avril 2005.

Le périmètre, Certu - Cete, avril 2005.

La maîtrise d'ouvrage, Certu - Cete, avril 2005.

Du diagnostic au projet : les enseignements dans les sites témoins, Certu - Cete, mai 2005.

L'environnement dans les SCoT : La synthèse dans les SCoT-Témoins, Certu - Cete, septembre 2005.

La prise en compte de l'habitat et du foncier dans les SCoT : La synthèse dans les SCoT-Témoins, Certu - Cete, mai 2006.

La prise en compte des activités économiques et des équipements commerciaux dans les SCoT : La synthèse dans les SCoT-Témoins Certu – Cete, octobre 2006.

Quelles ambitions pour quelles échelles de territoires ? Rencontre nationale

des SCoT des 2 et 3 mai 2005 à Bordeaux. Les Actes, Paris, DGUHC, 2005, 52 pages.

Rapport au Ministre de l'aménagement du Territoire et de l'Environnement, La ville et l'enjeu du « développement durable », Marc Sauvez, La documentation française, juin 2001

Rapport de la mission interministérielle chargée de proposer les modalités de l'intervention publique foncière dans les espaces périurbains, 28 février 2003

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.

Le pouvoir des territoires, Martin Vanier, Economica, Anthropos 2008

Urban sprawl, the ignored challenge, rapport de l'Agence européenne de l'environnement, n° 10/2006.

En finir avec l'étalement urbain, actes du colloque d'Evry, novembre 2005.

Cahier du Conseil général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, numéro 66 consacré au périurbain.

Maillage urbain maillage naturel (40 ans de l'IAURIF), compte-rendu de l'atelier 1, janvier 2001.

Une histoire des agricultures, Christian Férault, Edition du Géradé, octobre 2004.

Nourrir l'humanité, Bruno Parmentier, La découverte, février 2007.

Lettre aux paysans et aux autres sur un monde durable, Jean Viard, l'Aube, mars 2008.

Vers des projets agri-urbains, Ministère de l'agriculture et de la Pêche, guide méthodologique, septembre 2001.

Dynamiques territoriales périurbains et nouvelles fonctionnalités de l'agriculture, rapport de recherche du Cemagref, décembre 2005.

La construction de la ville campagne , Vers la production d'un bien commun, intervention de Pierre Donadieu, Colloque Grenoble, Colloque Torino, 2004.

L'agriculture périurbaine ou les limites de la campagne à la ville – la construction socio-politique de la question agricole dans la région urbaine grenobloise, article de Bertrand N., Douillet AC., Faure A., article publié dans ***Rural-urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières,*** Yves Jean et Samuel Arlaud (2005),Rennes, PUR, p. 189 - 202

Actes des journées franco-espagnoles sur l'agriculture périurbaine à la Casa De Velasquez à Madrid les 16, 17 et 18 octobre 1985.

Ville et Agriculture, complémentarité ou contradiction des politiques locales, nationales et européennes, Actes du séminaire Terres en Villes, Nantes le 20 septembre 2001.

Entre Ville et Agriculture, quelles interventions foncières en région urbaine ? Actes du séminaire Terres en Villes, Aubagne le 4 juillet 2002

Les loisirs en espace agricoles, Yvan Le Caro, Presse Universitaire de Rennes, septembre 2007.

La préfiguration des périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains, Serge Bonnefoy, étude Terres en Villes, mars 2005

Agir ensemble pour le foncier agricole : un guide pour l'Isère, DDAF Isère chambre d'agriculture de l'Isère, juillet 2005.

Acteurs du SCoT- Lettre d'information semestrielle du SCoT de l'agglomération lyonnaise - Dossier ***: protéger et valoriser nos espaces naturels et agricoles,*** décembre 2007.

Développement Urbain et Agriculture, district de l'agglomération nantaise, chambre d'agriculture 44, Auran, 1995.

Charte de Développement et d'Aménagement préparatoire au SCoT, communauté urbaine de Nantes, Auran, 2001.

Équilibres et dynamiques du territoire, Syndicat mixte du SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire, Auran, 2004.

Diagnostic du Territoire, Département de Loire-Atlantique, Auran, 2008.

Mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux. Département de Loire-Atlantique, Auran, 2006.

© ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement de 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.

ISSN : 0247-1159

ISBN : 978-2-11-097184-5

Certu – Bureau des ventes

9, rue Juliette-Récamier

69456 Lyon cedex 06

☏ (+33) (0) 4 72 74 59 59

Internet www.certu.fr

Certu

centre d'Études
sur les réseaux
les transports
l'urbanisme
et les constructions
publiques

Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Ils pourront y trouver des repères qui les aideront dans leur démarche. Mais le contenu présenté ne doit pas être considéré comme une recommandation à appliquer sans discernement, et des solutions différentes pourront être adoptées selon les circonstances.
Le Certu publie également les collections : références, débats, rapports d'étude.

Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT

Comment prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les schémas de cohérence territoriale ? Huit ans après la création des SCoT, qu'en est-il de leur contenu concernant cette question ? C'est ce que nous avons voulu analyser dans ce Cd-rom.
Les analyses résultent principalement de travaux conduits par le Certu et l'ensemble des CETE sur l'agriculture dans le cadre de la démarche SCoT témoins ainsi que de l'examen d'un échantillon de SCoT approuvés avant 2008 issus du réseau « Terres en villes ».
Les espaces agricoles, forestiers et de nature sont devenus en quelques décennies des composantes de la planification que l'on appelait autrefois urbaine. L'agriculture aurait-elle acquis droit de « cité » ? Ce travail veut en tout cas y contribuer.
Le plan aborde dans un ordre chronologique les principales étapes d'un SCoT : périmètres et gouvernance locale, le diagnostic agricole, le SCoT et son projet agricole, le document d'orientations générales et enfin les outils de mise en œuvre.
Ce Cd-rom s'adresse aux équipes chargées de l'élaboration des SCoT mais aussi à tous ceux qui sont associés à ces démarches, dans les services de l'Etat, les villes, les conseils régionaux et généraux, les associations… ainsi que les chambres consulaires au premier rang desquelles on trouve la chambre d'agriculture.
Enrichi lors de sa présentation et sa mise en débat au cours d'une journée nationale réunissant sur ce thème élus, praticiens de l'urbanisme et techniciens du milieu agricole à Grenoble le 25 septembre 2008, ce Cd-rom sera alors publié dans la collection dossiers du Certu.

SUR LE MÊME THÈME

- **Le Schéma de Cohérence Territoriale SCoT**
  Contenu et méthodes
  2003

- **SCoT et déplacements**
  Problématique et méthodes
  2004

- **Les déplacements dans les SCoT**
  Retour d'expériences à partir de dix-sept premiers SCoT
  2008

- **KaléidoSCoT**
  Expériences d'agences d'urbanisme
  2008

www.certu.fr
ISSN 0247-1159
ISBN 978-2-11-097184-5