FICHE TERRITOIRE

Outils de planification urbaine et politiques alimentaires

LYON MÉTROPOLE

CARTE D'IDENTITÉ

La Métropole de Lyon est créée en 2015. Innovation institutionnelle, elle remplace l'ancienne communauté urbaine de Lyon ainsi que le département du Rhône, et exerce ainsi les compétences d'un département et d'une métropole sur les 59 communes qui la composent. La collectivité jouit d'une localisation géographique ouverte sur l'espace européen, et compte environ 1 400 000 habitants (INSEE, 2017). Précurseur dès 1979, la région lyonnaise se distingue par sa politique volontariste de protection et valorisation de l'agriculture péri urbaine. En effet, la métropole bénéficie de filières locales diversifiées mais fragiles, les espaces agricoles représentant un quart d'un territoire majoritairement urbain.
La Métropole de Lyon s'est engagée dans l'élaboration d'une stratégie alimentaire métropolitaine, le PATLY, dont les orientations stratégiques ont été adoptées en 2019, et dont les déclinaisons opérationnelles seront construites en concertation avec les acteurs du territoire courant 2021.

SCOT DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

Historique // Le SCoT de l'agglomération Lyonnaise, intitulé « SCoT 2030 », est approuvé en 2010, évalué en 2016 puis modifié en mai 2017. Le périmètre du SCoT regroupe 2 EPCI: la communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL), la communauté de communes du Pays de l'Ozon (CCPO) et une collectivité territoriale : la Métropole de Lyon qui représente 70 % de la superficie du SCoT. La superficie du territoire urbain correspond à la moitié de la superficie totale du territoire SCoT, qui regroupe 74 communes.

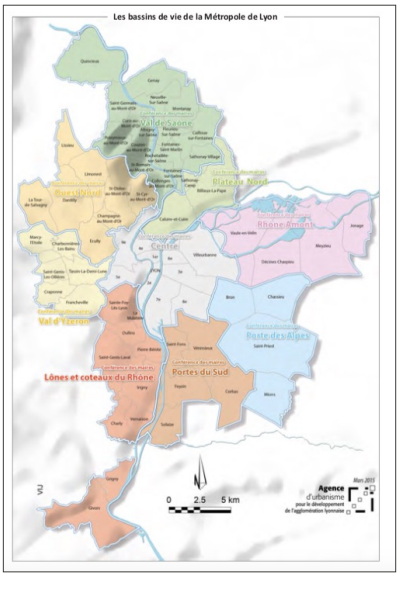
Gouvernance // Le Sepal, Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, a pour vocation unique d'élaborer le SCoT dont il assure aujourd'hui le suivi et la mise en œuvre.

Le Sepal dispose de 4 agents : une directrice, 2 chargés de mission et 1 assistante. Il s'appuie sur de nombreux partenaires pour l'élaboration et la mise en œuvre du document dont l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (UrbaLyon). Jeremy Camus, Vice-Président Agriculture, alimentation et résilience à la Métropole de Lyon, fait partie des membres du bureau syndical (instance exécutive) du Sepal.

PLAN LOCAL D'URBANISME ET D'HABITAT INTERCOMMUNAL

Historique // Le Plan local d'urbanisme intercommunal de la métropole de Lyon a été révisé puis approuvé en Mai 2019 et regroupe les 59 communes de la métropole de Lyon. Nommé PLU-H, Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat, il fusionne le Plan Local de l'Habitat (PLH) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU), et créé pour les 10 à 15 années à venir les conditions du développement économique, de la construction de logements, la protection des espaces naturels et agricoles, de la préservation du patrimoine et de l'identité des communes. L'élaboration de ce PLUH a été effectuée à trois échelles (commune, bassin de vie et métropole), en associant les communes et les personnes publiques associées (chambre de commerce, Chambre d'agriculture, État…).

→ Périmètre du SCoT de l'Agglomération lyonnaise. Sepal.



→ Les bassins de vie de la Métropole de Lyon. Source : Urbalyon

QUELLE INTEGRATION DE L'ALIMENTATION DANS LE SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE ?

Protection et valorisation des espaces agricoles dans la péri urbanité lyonnaise

La protection des espaces agricoles dans l'agglomération lyonnaise est le fruit d'une volonté politique impulsée à différents échelons des pouvoirs publics. C'est d'abord une Directive Territoriale d'Aménagement qui, approuvée par décret en Conseil d'Etat en 2007, émet des objectifs et des orientations sur un vaste périmètre, l'Aire Métropolitaine Lyonnaise, à cheval sur 4 départements. La DTA vise notamment à maitriser l'étalement urbain, en délimitant de manière précise la limite des fronts urbains à respecter pour éviter le grignotage des espaces agricoles. Le SCoT, par soucis de compatibilité, reprend les limites imposées par la DTA et dessine des fronts urbains précis. Il redessine l'armature verte du territoire, dont les espaces compris dans cette armature sont non urbanisables, par nature et par destination.

Sur ces espaces, une dynamique de projet est entamée en 2007, par la délimitation de périmètres de préservation des espaces naturels et agricoles périurbains (PENAP), renforçant le caractère non urbanisable de ces espaces, et dont les projets émanant des programmes d'actions ont été financés par une coordination entre PENAP, politique du département, et le PSADER, Projet Stratégique Agricole et de Développement, politique régionale. Les résultats de cette ingénierie entre document d'urbanisme et programme de développement rural à double financement permettent une relative maîtrise de la consommation d'espace dans le SCoT, avec le principe du 50/50,(maintenir 50% d'espaces naturels et agricoles et 50% d'espaces urbanisés) affiché dans le SCoT, ainsi que 120 projets de diverse nature, issus du programme d'actions PENAP, soutenus par la métropole et financés entre 2010 et 2016.

En termes d'alimentation, le SCoT lyonnais ne mentionne que partiellement les enjeux alimentaires, et s'attèle avant tout à renforcer une protection des zones agricoles déjà solide, en faisant référence à l'ancien programme opérationnel PSADER-PENAP pour la valorisation de ces espaces. Si l'emplacement des commerces alimentaires est mentionné, ainsi que l'enjeu logistique du dernier kilomètre, le document ne fait pas de liens avec les enjeux du système alimentaire.

Conclusion étude UrbaLyon

- « Si la méthode de calcul de l'autonomie alimentaire n'est pas une finalité, elle a le mérite de poser la question du lien entre le territoire, son agriculture, l'habitant et son alimentation.
- 2 500 m² de surface agricole sont nécessaires, dans l'aire métropolitaine lyonnaise, pour nourrir un habitant (hors poissons et produits tropicaux)
- Cette approche met en lumière l'importance des espaces agricoles et leur confère une valeur nouvelle et prépondérante dans un projet de territoire : lorsque l'on artificialise des terres agricoles, on ampute la capacité d'un territoire à nourrir sa population »

LA COMPRÉHENSION DU TERRITOIRE : DIAGNOSTIC ET CONCERTATION

Le SCoT approuvé en 2010, précurseur, imposait déjà à chaque commune l'élaboration d'un diagnostic agricole dans le cadre de leur document d'urbanisme.

En 2007 est créé l'observatoire partenarial des espaces agricoles et naturels, sous l'impulsion des services de l'État et du département, dans le cadre du dispositif PENAP, afin de mieux connaitre les enjeux propres à l'agriculture périurbaine. Il est animé par l'agence d'urbanisme UrbaLyon. Dans le cadre de cet observatoire, l'agence d'urbanisme a effectué une étude en 2016 sur le système alimentaire de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise, réalisée à l'échelle des treize SCoT de l'inter-Scot.

Cette étude apporte des éléments sur les habitudes alimentaires des habitants du territoires, un état des lieux de la précarité alimentaire et des enjeux de santé, de la place de l'agroalimentaire sur le territoire, ainsi qu'un calcul théorique des besoins en termes de Surface Agricole Utile pour pouvoir répondre aux besoins nutritionnels de la population.

L'étude, qui produit des éléments de connaissance conséquents sur le système alimentaire local n'a pour l'instant pas vocation à alimenter les diagnostics des documents d'urbanisme, mais se fait véritable support de sensibilisation auprès des élus locaux.

Programme PSADER-PENAP 2010 - 2018

Gouvernance
Comité de pilotage : métropole, CCEL, CCPO, CA, département du Rhône, conseil général et région. Le SEPAL fait partie du comité technique.

Superficie totale
13 372 hectares

Financements
Région et collectivités (environ 3-4 M€). Les financements PSADER de la Région ont pris fin en 2018.

Orientations
❶ Créer des conditions favorables au maintien d'une agriculture périurbaine viable
❷ Gérer et améliorer les liens entre l'urbain, le périurbain et le rural
❸ Participer à la qualité des espaces agricoles et naturels ainsi que des ressources en préservant la biodiversité et les paysages, la qualité de l'eau et gérer les risques (érosion, inondation, etc.)
❹ Animation du PSADER

Animation
Il n'existe plus aujourd'hui de programme commun entre la métropole et le département, mais deux programmes différents pour les PENAP dans le périmètre de la métropole, animé par un agent de la métropole, et pour les PENAP dans le périmètre du département, animé par un agent du département. Les programmes d'actions sont également suivis par un agent de la Chambre d'agriculture.

L'intégration de l'agriculture et de l'alimentation dans le SCoT de l'agglomération Lyonnaise (PADD et DOO), version approuvée de 2017 selon les 6 champs de l'alimentation tels que définis par le Réseau National des PAT : Urbanisme et aménagement, économie alimentaire, environnement, patrimoine et gastronomie, santé et nutrition, accessibilité sociale

Urbanisme et amménagement

Reduction de la consommation foncière

• Extensions possibles de l'enveloppe urbaine de 4 000 ha maximum.

Protection des terres agricoles

• Volonté de « conserver une agri¬culture périurbaine ». Pérennité d'une couronne verte rassemblant les meilleures terres agricoles comme objectif prioritaire de la démarche inter SCoT.
• « La traditionnelle opposition entre la ville et la nature n'a plus lieu d'être (...), le SCoT de l'agglomération considère les espaces naturels, agricoles et forestiers comme des espaces « pleins », et non plus comme des espaces « vides ».
• Préconise la coordination avec le département pour la mise en place de PENAP sur les « Sur les sites porteurs d'enjeux agricoles et / ou environnementaux forts ».
• La DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise renforce la protection des principaux espaces naturels, agricoles et paysagers. Elle retient pour ces espaces la typologie suivante : « cœur », « couronne », « trame verte », qui ensemble forment « l'armature verte » du territoire, soit la moitié de la superficie du SCoT.
• Les territoires de l'armature vertes sont non urbanisables, par nature et par destination, mais le DOO localise ces territoires volontairement de manière imprécise, sauf dans certains secteurs à enjeux. Des préconisations sont formulées pour les réunir (notion de « liaisons vertes »).
• Les PLU reprennent la localisation de l'armature verte retenue dans le DOO du SCoT et classent les espaces inclus dans l'armature verte en zone A ou N. Pour certains secteurs, le DOO présente les limites entre espace urbanisé et armature verte, des espaces agricoles particulièrement fragiles, ou identifiés par la DTA. Les PLU doivent reprendre ces limites dans leur document.

Bâti agricole

• Les PLU peuvent autoriser les aménagements nécessaires aux fonctions environnementales et productives des espaces. Le changement de destination des bâtiments agricoles ne doit pas entraver la pérennité des exploitations environnantes ou la reprise des bâtiments d'exploitation.

Prise en compte de l'activité agricole

• Les projets d'urbanisme doivent faire des analyse agricoles préalables : impact sur les unités d'exploitations ou sur le potentiel agricole, analyse du fonctionnement de la circulation des engins agricoles, impact direct ou enclavement des sièges d'exploitations, traitement de la frange entre territoire urbain et espace agricole.
• « La valorisation de ces espaces exige la mise en œuvre de programmes d'actions, concertés qui peuvent viser des objectifs différenciés suivant les territoires et prendre des formes diversifiées (intervention foncière, études d'aménagement, soutien à l'agriculture), sous réserve qu'ils s'intègrent bien dans une vision d'ensemble. »
• Mentionnent les PENAP.

Économie Alimentaire

Orientations pour renforcer l'agriculture péri urbaine

• Nécessité de développer une politique agricole locale de soutien aux projets portés par les agriculteurs.
• « Privilégier la qualité, l'originalité, la recherche de nouveaux débouchés dans les domaines alimentaires ou non alimentaires, la maîtrise des processus économiques en aval de la production, l'amélioration de la valeur ajoutée ».
• « Reconnaissance d'une « fonction de gestionnaire de l'espace, participant à l'attractivité globale de l'agglomération à travers la préservation du cadre de vie, et contribuant à l'approvisionnement de territoire en produits frais, ainsi qu'à la vivacité des marchés forains. »
• Les collectivités sont incitées à encourager l'implantation d'activités maraîchères et à développer des circuits courts favorisant les débouchés locaux de commercialisation des productions de l'agglomération.

Orientations pour le commerce de proximité

• « Garantir au niveau de chaque quartier ou de chaque commune, une offre commerciale et de services apte à satisfaire les besoins d'achat du quotidien réalisables en modes doux sur de courtes distances, c'est-à-dire les commerces et services de petit et moyen formats répondant aux besoins de première nécessité (ex. : alimentation générale, boulangerie, boucherie-charcuterie, presse, pharmacie, coiffure...) ».

Environnement

Dans « les choix fondateurs » du PADD

• Pérennisation de l'agriculture urbaine comme : possibilité de contribuer aux besoins alimentaires (circuits-courts) et énergétiques (biomasse) de l'agglomération ; participation à la lutte contre l'effet de serre.

Le PATLY : Projet Alimentaire de la Métropole Lyonnaise

Il s'articule autour de 6 axes stratégiques :
• Faire du capital agricole un bien commun métropolitain et progresser vers une agriculture durable de qualité
• Favoriser l'ancrage et la coopération des acteurs de la production, transformation, distribution, restauration
• Faire de la restauration collective publique une vitrine de la transition alimentaire soutenable
• Construire une gouvernance alimentaire
• Encourager des pratiques alimentaires saines et responsables et réduire les gaspillages alimentaires
• Faire reculer la précarité alimentaire

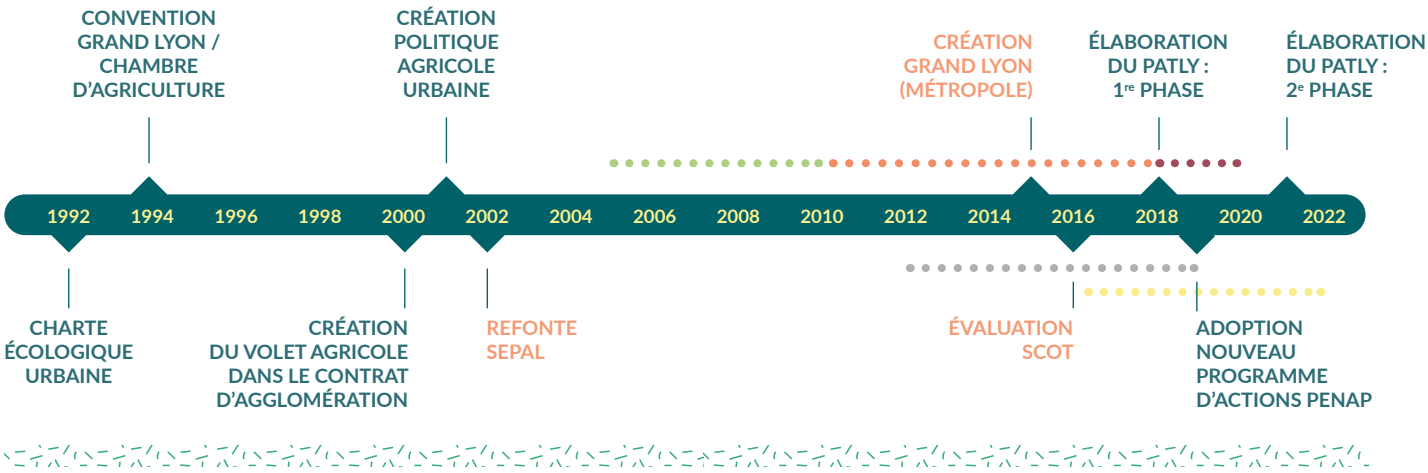
DES CONVERGENCES ENTRE POLITIQUE ALIMENTAIRE ET PLANIFICATION ?

De l'agriculture à l'alimentation : les résultats de synergies entre une multitude de partenaires

La planification urbaine semble peu à peu s'investir du fait alimentaire sur le territoire lyonnais : par l'agence d'urbanisme dans un premier temps qui, en analysant le système alimentaire, effectue un rapprochement théorique important entre le bassin de consommation et le bassin de production, en produisant des données à la fois sur l'usage des terres agricoles et sur la consommation et les besoins alimentaires de l'agglomération. L'agglomération lyonnaise dans un second temps, qui, dans le cadre de sa stratégie alimentaire, le PATLY, intègre les problématiques de la planification et de la gestion du foncier urbain en initiant des réflexions autour de la planification et des déserts alimentaires.

La problématique alimentaire est également investie au-delà du périmètre de la métropole, le bassin de vie et de consommation étant plus large que le périmètre du SCoT. Le Pôle Métropolitain, instance de gouvernance qui regroupe les métropoles de Lyon et Saint-Etienne ainsi que la Communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI), la communauté d'agglomération de Villefranche (CAVBS), Vienne Condrieu Agglomération et la communauté de communes de l'est lyonnais (CCEL) en adhérant au réseau Terres en villes en 2020, lance une étude sur les coopérations interterritoriales et l'animation du dialogue entre territoires en matière de stratégies agricoles et alimentaires. L'inter-SCoT, qui regroupe les 13 SCoT de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne et qui vise à accorder les politiques d'urbanisme et de planification, est l'échelle d'étude privilégiée du travail des agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Étienne. Le Sepal, à qui lui a été attribué ces dernières années le rôle de coordination de l'inter-SCoT en relation avec les Agences d'Urbanisme de Lyon et Saint-Étienne, voit son rôle doublement renforcé.

Le territoire lyonnais est donc un bon exemple d'une prise en main d'une diversité d'outils (juridiques, financiers, de gouvernance, de planification), portés à différents échelons des politiques publiques, et d'une intéressante dynamique d'investissement de la question alimentaire par les acteurs de la planification urbaine.



◆ **Dispositifs liés à l'alimentation et l'agriculture**
◆ **Planification urbaine**

- **Élaboration du SCoT :** janvier 2005 à janvier 2010
- **Programme PENAP-PSADER :** juillet 2010 à juillet 2018
- **Élaboration PLUI-H :** janvier 2012 à janvier 2019
- **PCAET :** janvier 2016 à janvier 2022
- **POLITIQUE AGRI LYON MÉTROPOLE :** février 2018 à février 2020

Cette fiche territoire est issue d'une étude développée par le réseau Terres en villes (Lisa Gerbal assistée de Marc Nielsen) sur les documents d'urbanisme et les politiques alimentaires, en particulier sur la prise en compte de l'agriculture et de l'alimentation dans les SCoT et PLUi.
Il s'agit d'une étude exploratoire qui vise à construire des ponts entre planification urbaine et politiques alimentaire de territoire.
Ce travail se base sur des entretiens menés en juillet 2020, auprès des acteurs concernés, ainsi que sur la lecture de documents :

- SCoT de l'Agglomération Lyonnaise : https://www.scot-agglolyon.fr/
- Inter-Scot de l'AMELYSE : https://www.inter-scot.fr/
- Fiche « Banque des PAT » de L'observatoire national des PAT (RnPAT) : https://rnpat.fr/pat/strategie-alimentaire-de-la-metropole-de-lyon/

Pour en savoir plus, veuillez contacter : lisa.gerbal@terresenvilles.org

Carasso Daniel & Nina — Fondation sous l'égide de la Fondation de France
Réseau Rural Français 2014 - 2020
l'Europe s'engage en France — Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
Liberté • Égalité • Fraternité — République Française
l'Europe s'engage en France — avec le FEADER