

LES MOYENS POUR PRESERVER ET CONFORTER L'AGRICULTURE

Les outils sont nombreux et les moyens pour préserver et conforter l'agriculture existent déjà.

LES DOCUMENTS D'ORIENTATION ET D'USAGE DES SOLS

Les zonages des espaces agricoles qui sont à préserver, sont identifiés dans :

- le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) qui constitue le cadre de référence régional pour le développement durable, la valorisation du territoire l'organisation et l'aménagement de l'espace ;
- les Directives Territoriales d'Aménagements (DTA) ;
- les documents de gestion de l'espace agricole et forestier, relevant de la responsabilité de l'Etat dans les départements ;
- les SCOT (pôle de production ou coupure verte d'urbanisation) ;
- les PLU (selon le principe de réciprocité, inscrit dans la loi SRU, qui impose une distance plus ou moins importante entre habitations et bâtiments d'élevage).

LES OUTILS D'INTERVENTION FONCIÈRE

Les conventions passées avec la SAFER sur l'aménagement rural, sur l'achat et l'acquisition à l'amiable :

- la convention d'intervention foncière (CIF) : la SAFER alerte la collectivité signataire de toute cession en zone agricole et naturelle ;
- la convention d'aménagement rural (CAR) prévoit la mise à disposition d'un animateur foncier par la SAFER sur le territoire de la collectivité. Il s'agit de favoriser l'échange de parcelles, l'agrandissement des exploitations agricoles, l'installation de jeunes agriculteurs.

Les associations foncières pastorales (AFP) pour la remise en culture des terres en montagne : un outil couramment utilisé qui permet de mobiliser du foncier privé sans l'accord des propriétaires privés lorsque la majorité des terres engagées appartiennent à la commune.

Les zones d'aménagement différé (ZAD) agricoles. Il s'agit d'un outil délicat à manipuler et l'intermédiaire d'un établissement public foncier (EPF) s'avérerait utile.

Les droits de préemption des conseils généraux, au titre de la préservation des espaces naturels sensibles.

Les zones agricoles protégées (ZAP), un outil peu utilisé.

EVOLUTION DES SURFACES ENTRE 1988 ET 1999

	04	05	06	13	83	84	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Surface totale	700 886	569 689	430 426	510 590	605 123	358 534	3 175 248
Surfaces prises en compte	700 492	560 376	430 231	506 345	605 123	352 112	3 154 680
Surfaces agricoles 1999	84 109	37 424	11 713	140 521	10 135	149 795	523 698
Progression des surfaces urbanisées au détriment des espaces agricoles	3 716	969	2 489	21 142	11 052	16 704	56 071
Progression des surfaces urbanisées au détriment des espaces naturels	682	184	1 743	7 015	4 544	1 615	15 784
Déprise agricole au profit des espaces naturels	35 796	37 026	6 837	31 957	10 093	24 617	146 326
Nombre d'années de progression des surfaces urbanisées pour annuler les surfaces agricoles	226	386	47	66	91	90	93

Contact :
DRE PACA : Mélanie LAFARGE - Service Logement Construction - melanie.lafarge@developpement-durable.fr
Annie MONDRAGON - Service Logement Construction - annie.mondragon@developpement-durable.fr
Conseil Régional PACA : Sandrine HENCKEL - Service Foncier Urbanisme - shenckel@regionpaca.fr
Patrick LACOSTE - Mission Etudes, Observation, Prospective - placoste@regionpaca.fr
La fiche de lecture de cette étude est disponible sur les sites Internet de la DRE PACA et du Conseil Régional PACA.
Les études sont consultables sur rendez-vous dans les locaux de la DRE et du Conseil Régional PACA.

direction
régionale
de l'Équipement
Provence - Alpes -
Côte d'Azur

service
Logement
Construction

les études

37, bd Périer
13285 Marseille
cedex 8
téléphone :
04 91 00 52 00
télécopie :
04 91 00 52 20

8

LA CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOLES NC DANS LE PÉRIMÈTRE DES AGGLOMÉRATIONS

Dans la continuité du partenariat Etat-Région, issu du Contrat de Plan, un programme d'études foncières portant sur l'ensemble du territoire régional a été lancé fin 2004 et achevé en 2005.

Son objectif est triple :

- comprendre les évolutions qui ont marqué la région ;
- analyser les spécificités, les acteurs ;
- proposer des moyens d'actions dans une perspective plus générale de maîtrise de l'étalement urbain, de préservation des espaces naturels et de protection des espaces agricoles.

Le programme d'études appréhende le territoire régional en fonction des types d'espaces (naturel, agricole, périurbain, urbain) et en fonction de 5 espaces spécifiques (espace rhodanien, littoral, espace durancien, moyen pays, haut pays). L'étude intitulée « La consommation des espaces agricoles NC dans les périmètres des agglomérations » présentée synthétiquement dans ce document constitue l'un des huit volets du programme d'études régionales engagées par l'Etat et la Région.

Dans le contexte actuel de pression foncière urbaine, les espaces agricoles sont particulièrement fragiles et convoités, et représentent un enjeu majeur pour le territoire régional à divers titres : préservation de la qualité de ses paysages, de sa biodiversité, conservation d'un secteur de l'économie qui crée de la valeur ajoutée et des emplois.

L'étude avait pour objet en premier lieu d'analyser les mutations de ces espaces sur quelques agglomérations significatives (Avignon, Marseille, Draguignan et Briançon) afin d'identifier les dynamiques à l'œuvre et les répercussions de ces évolutions sur les 10-15 prochaines années. Il convient en effet de bien comprendre les diverses raisons qui fragilisent le maintien des espaces agricoles : changement d'usage des sols, pression des promoteurs immobiliers, pratiques des collectivités locales, gestion patrimoniale des agriculteurs, abandon d'activité. L'évolution des espaces agricoles pose ainsi la question du choix que feront les agglomérations pour les 10 prochaines années : continuer le processus de disparition ou adopter une politique active de préservation.

L'étude propose à cette fin un inventaire des outils d'intervention à disposition des communes souhaitant préserver leurs territoires agricoles. Elle a été conduite par trois bureaux d'études associés (Terre d'Europe-SCAFR, Entreprise et Territoire, LOGIVILLE).

Les réflexions sur le thème du foncier agricole se poursuivent dans le cadre du club régional des opérateurs fonciers : l'Etat et la Région ont en effet mis en place un groupe de travail partenarial début 2006.

Les huit études foncières

1. Les grands propriétaires fonciers en Provence-Alpes-Côte d'Azur
2. Les grands acteurs fonciers et immobiliers
3. La consommation de l'espace littoral
4. La consommation des espaces dans les anciennes zones NB
5. L'évolution des prix du foncier
6. Le bilan et les perspectives des opérations de réhabilitation des centres anciens
7. L'identification qualitative des espaces disponibles pour une urbanisation nouvelle
8. La consommation des espaces agricoles NC dans les périmètres des agglomérations

Comment préserver les espaces agricoles soumis à la pression urbaine ?

Comprendre les dynamiques à l'œuvre sur des territoires concrets et proposer des moyens d'actions.



UN RYTHME D'ARTIFICIALISATION EXTRÊMEMENT RAPIDE DU TERRITOIRE RÉGIONAL

La superficie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est de 3,2 millions d'hectares dont :

- 56,4% est constitué de surfaces forestières, friches et landes ;
- 7,6% de surfaces bâties, sols revêtus et pelouse, espaces artificialisés ;
- 23,2% de surface agricole (53% à l'échelle nationale) ;
- 12,2% d'eau et de sols rocheux.

L'analyse de l'évolution des usages des sols en PACA révèle que de 1992 à 2003 le rythme d'artificialisation des surfaces agricoles est extrêmement rapide. Si la tendance actuelle à 360 hectares par an se poursuit sur la bande littorale, la disparition des surfaces agricoles régionales est envisageable d'ici un siècle sur cette zone.

La diminution de la Surface Agricole Utile (SAU) a été intense entre 1970 et 1979 avec un rythme de 1 400 hectares par an. Sur les dernières années, la SAU diminue au rythme de 360 hectares par an, au détriment des terres arables et cultures permanentes et au profit des sols urbanisés. En terme de répartition des usages des sols, le taux des bois, friches et landes progresse, notamment en raison des difficultés du secteur économique de l'élevage mais aussi par le mitage des espaces agricoles, voire par les friches agricoles péri-urbaines.

Les différents départements de la région PACA présentent des situations contrastées.

SURFACE DE TERRES ARABLES PAR RAPPORT AU DÉPARTEMENT		POUR LES 106 COMMUNES DU LITTORAL MÉDITERRANÉEN ETAT ET ÉVOLUTION DES SURFACES AGRICOLES UTILES	
Alpes de Haute-Provence	9%	Nombre d'hectares de SAU	Nombre d'hectares/an
Hautes-Alpes	4%	1970	42 850
Alpes-Maritimes	1,5%	1979	29 750
Bouches-du-Rhône	18%	1988	23 960
Var	9%	2000	19 670
Vaucluse	36%		

Source : RGA 2000

UN MARCHÉ FONCIER AGRICOLE SOUS L'INFLUENCE DE LA PRESSION URBAINE

Malgré une agriculture à très forte valeur ajoutée à l'hectare, les espaces agricoles ont du mal à lutter contre la pression du marché foncier urbain qui dicte la valeur des terrains. Les propriétaires de terrains agricoles dans des secteurs d'urbanisation croissante anticipent les changements d'usage.

Les écarts de prix sont importants dans la région :

- moyenne nationale : 0,4 à 0,5 euros/m² ;
- prix le plus bas en PACA dans les agglomérations étudiées : 0,6 euros/m² ;
- prix le plus haut : 5 euros et jusqu'à 15 ou 20 euros du m² dans l'agglomération de Marseille.

Ces écarts de prix traduisent l'influence des prix de terrains à bâtir qui dictent le prix des surfaces agricoles en fonction de la tension des marchés.

LES LOGIQUES D'ACTEURS

Plusieurs types d'acteurs influent sur l'évolution des espaces agricoles et leur comportement dépendra de l'intensité de la pression urbaine.

Les agriculteurs propriétaires peuvent utiliser leurs terrains dans une logique patrimoniale, les laissant en friches dans l'attente d'un déclassement et ce pour compenser des revenus parfois insuffisants. Mais l'utilisation des friches se justifie par la nature même de l'activité agricole : l'objectif des agriculteurs n'est pas de cultiver tous les ans, toutes les surfaces à leur disposition mais bien d'optimiser leurs revenus.

Dans ce cadre, l'existence de friches agricoles est un facteur d'adaptation pour les exploitations agricoles. Ainsi, si l'urbanisation prend au fur et à mesure les terrains agricoles disponibles, les possibilités d'adaptation de l'agriculture à moyen et long termes deviennent plus difficiles.

Les communes sont confrontées à plusieurs logiques de gestion du foncier agricole et selon les choix ou contraintes, elles adopteront une stratégie d'ouverture à l'urbanisation ou de préservation :

- Logique foncière : il s'agit d'apporter de la plus value aux patrimoines privés en déclassant les terrains agricoles, ce qui a été très souvent le cas par le passé lors des crises agricoles. Cette stratégie est moins fréquente actuellement mais bien des communes doivent encore aujourd'hui gérer l'héritage de cette logique sous forme de zones NB étendues qui génèrent une croissance non voulue ;
- Logique démographique : des communes se fixent maintenant des seuils de population à atteindre, voire de stabilisation. Certaines veulent conserver leur identité rurale ou viticole et préserver ainsi ces espaces. Mais beaucoup de communes soumises à l'obligation de 20% de logements sociaux estiment que le seul foncier disponible se trouve dans les espaces agricoles ;
- Logique d'équipement : des communes « expansionnistes » auront tendance à consommer de l'espace agricole pour de l'implantation d'équipements ;

■ Logique économique et financière : par la création de zones d'activité. Avec la taxe professionnelle unique (TPU), ce problème est reporté à l'échelle de l'agglomération ;

■ Logique de restructuration urbaine : relier des excroissances urbaines, régulariser les contours d'urbanisation, ces logiques de restructuration peuvent aussi aboutir à de la préservation d'espaces agricoles pour des coupures vertes entre urbanisations.

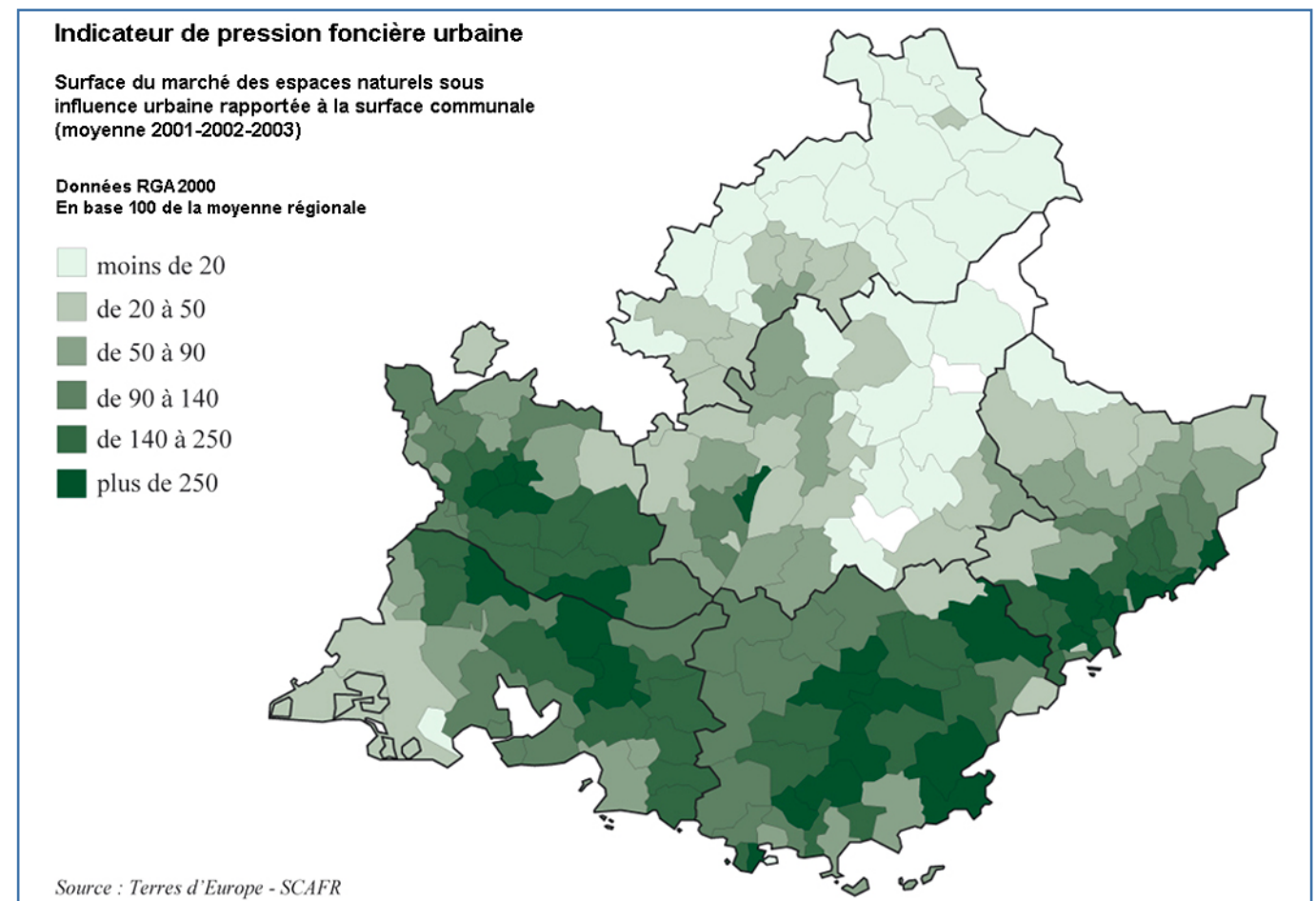
Pour les autres acteurs (habitants, propriétaires de terrains non agriculteurs), deux logiques s'opposent : la perspective d'une plus value foncière et immobilière et la volonté de préservation du cadre de vie par le maintien de zones non urbanisées.

UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE

Le devenir des espaces agricoles est une préoccupation croissante des collectivités. Le déclassement de ces espaces ou l'attente d'une mutation entraîne des détournements d'usage, bloque les situations.

La préservation des espaces agricoles peut être un outil d'aménagement et de préservation de l'image de la commune. Ainsi le principe de compensation entre zones agricoles et zones naturelles est aujourd'hui admis dans plusieurs départements : toute affectation de surface agricole à l'urbanisation devrait être compensée par le classement de surfaces agricoles équivalentes.

On peut espérer à ce sujet que la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux permette aux collectivités de conjuguer leurs efforts pour la préservation du foncier agricole.



DONNÉES UTILISÉES POUR L'ANALYSE SPATIALE

Les données TERUTI (Ministère de l'agriculture) sur la période 1992-2003 qui permettent surtout d'évaluer les flux principaux, mais non de les quantifier finement.

Les données Géoméditerranée sur l'occupation des sols de 1999 et l'évolution 88-99. Ainsi, l'usage des sols est analysé par département, par aire urbaine et à l'échelle régionale.

Les enquêtes de terrain, menées :

- dans les agglomérations d'études auprès des propriétaires agriculteurs et non agriculteurs et des agriculteurs exploitants. Les agriculteurs ont été interrogés sur leur identité, l'état du marché foncier de la commune d'appartenance, l'historique et les caractéristiques de leur exploitation, la gestion de la propriété. Ils se sont exprimés sur la protection et la gestion des espaces naturels, l'avenir de l'agriculture périurbaine et sur les éventuelles propositions d'amélioration de la situation actuelle qu'ils auraient à suggérer ;

- auprès des communes concernées (analyse des POS/PLU).