

D.D.T.M. DU NORD

*Service Urbanisme et Connaissances des Territoires
Pôle Aménagement Foncier et Animation des
Politiques Rurales
F. DEMEULENAERE*

ETUDE PROSPECTIVE SUR L'AIRE METROPOLITAINE DE LILLE

Note sur les espaces agricoles

I) L'importance du phénomène périurbain

L’imbrication de la ville, de son urbanisation et des espaces naturels en particulier agricoles est une constante de l’aménagement dans l’aire métropolitaine lilloise.

La densité de population y est plus de 4 fois plus importante que dans le reste du territoire national.

Le développement des infrastructures de transport a accentué les phénomènes d’urbanisation des campagnes ou de "rurbanisation", diffusant une population d’origine citadine dans de nombreuses petites communes plus ou moins éloignées des centres urbains. Ces phénomènes ont augmenté l’étendue des zones rurales soumises aux problèmes de la péri-urbanisation.

Mais dans le même temps, l’agriculture reste très présente à la fois dans l’ensemble du Département et dans les zones les plus périurbaines : l’Arrondissement de Lille qui compte une densité de 1280 habitants au km² offre encore une surface agricole couvrant 56 % de son territoire, exploitée par de petites structures d’environ 20 ha de S.A.U. à plus de 78 % en fermage sur des systèmes surtout basés sur la polyculture de céréales, les plantes sarclées, les légumes de plein champ et parfois l’élevage bovin..

Il faut toutefois retenir que les problèmes agricoles périurbains sont très variables selon les secteurs.

Au niveau forestier, les taux de boisement sont très faibles dans le Département (7,4 % contre 25,4 % au niveau national) et notamment dans l’Arrondissement de Lille (3 %), ce qui implique que la nécessité de leur protection s’avère encore plus évidente qu’ailleurs.

II) Les problèmes posés à l'agriculture et au milieu naturel en zone périurbaine.

Les problèmes posés à l'agriculture et au milieu naturel en zone périurbaine sont très nombreux et variables selon les secteurs. On ne parle pas d'agriculture périurbaine mais des agricultures périurbaines tant les disparités sont importantes selon les secteurs concernés.

Toutefois des difficultés restent constantes et on peut les regrouper en plusieurs catégories non exhaustives.

– On note tout d'abord le problème de la réduction des espaces agricoles déséquilibrant ou supprimant des exploitations agricoles : la croissance urbaine et industrielle a absorbé 1300 hectares par an de terres agricoles de 1980 à 1989 et 1500 ha par an de 1970 à 1980 en milieu périurbain uniquement, soit une diminution globale de - 12 % de la S.A.U. de 1970 à 1988. Durant les 10 dernières années, la S.A.U. a diminué d'environ 4000 ha.

De ce strict point de vue, le bilan de l'urbanisation des vastes espaces est nettement négatif pour l'agriculture d'autant que ces expropriations sont réalisées par une multiplicité de maîtres d'ouvrages.

Cette pression et cette tendance à la réduction s'exerce également sur les espaces naturels et forestiers faisant l'objet de convoitise urbaine ou de pression démographique qui les dégrade en ne respectant pas les équilibres écologiques indispensables.

Le "mitage" des espaces naturels par les constructions diffuses hors des agglomérations a certes été ralenti par l'instauration des P.O.S. mais se pose encore dans de nombreux cas pour des objectifs discutables d'étoffement de hameaux jusqu'alors agricoles.

Dans ce même domaine, la réduction des territoires cynégétiques est notable dans ces espaces.

– Cette réduction des espaces naturels s'accompagne d'une aggravation des problèmes de voisinage entre le milieu urbain et le milieu naturel notamment agricole.

De nombreux exemples peuvent être fournis des conflits inhérents à cette juxtaposition lorsqu'elle n'a pas fait l'objet d'une réflexion préalable et d'une concertation :

- déstructuration des réseaux hydrauliques causant des inondations,

- pollution du milieu naturel (eau et sol) par rejet des effluents des zones urbaines peu ou pas assainies et présence dans le sol de métaux lourds,

- conflits d'usage de la ressource en eau notamment pour les eaux de surface souvent devenues inutilisables car polluées et pour les eaux souterraines dont la Ville veut se réserver l'exclusivité du pompage, refuser les forages à usage agricole et encourager leur protection,

- démantèlement du parcellaire d'exploitation,

- non respect par les citadins des espaces de productions agricoles,

- conflits de voisinage autour de certaines pratiques culturales(pulvérisation, épandage...) ou des bâtiments d'élevage même lorsqu'ils sont conformes à la réglementation en vigueur...

- pollution de l'air notamment à proximité des usines d'incinération, des entreprises industrielles ou de certains nœuds autoroutiers qui rejettent de fortes densités de matières dangereuses ayant des conséquences importantes sur l'élevage, la production laitière et les cultures légumières, parfois rendues improches à la consommation.

– Mais le problème majeur posé à l'agriculture périurbaine est bien l'insécurité dans la durée de l'exploitation qui amène une baisse d'intensification et un retard d'évolution dans ces zones.

Cette insécurité se manifeste à la fois par l'absence de précision dans la date de la mise en œuvre et par les extensions démesurées des zones d'urbanisation future (AU) ainsi que par la non fiabilité des documents d'urbanisme (PLU et SDAU) trop souvent remis en révision pour les uns ou dont la compatibilité est appréciée trop légèrement pour les autres. Cet état de fait entretient un climat spéculatif sur les zones naturelles réservées à l'agriculture.

Cette situation d'insécurité dans les échéances de changement de destination des sols amène une baisse d'intensification et un retard d'évolution dans l'agriculture de ces secteurs.

Dans les zones périurbaines, on note que la concentration des exploitations a progressé moins vite que dans les zones rurales. Les chefs d'exploitation demeurent également plus longtemps en activité ralentissant l'arrivée des plus jeunes.

Il convient également de rappeler qu'au niveau des modes de faire valoir, la part du fermage est largement prépondérante dans l'ensemble du Département (76,8 % de la SAU en 1988) et est encore plus marquée en zone périurbaine (78 % de la SAU dans l'Arrondissement de Lille), les propriétaires non agricoles conservant le foncier dans l'espoir d'un changement de destination du sol.

Ces problèmes d'insécurité rendent difficile l'amortissement des investissements et bloquent très souvent les opérations d'aménagement foncier par l'imprécision des projets futurs et de leurs échéances de réalisation.

Sur les espaces naturels non agricoles, la pression démographique est souvent très forte et peu organisée amenant des dégradations par la surfréquentation. C'est le cas notamment dans les forêts domaniales proches des agglomérations.

III) Les atouts et les perspectives de l'agriculture péri urbaine

La présence de l'agriculture à proximité des centres urbains constitue néanmoins un avantage pour l'agriculteur, son activité et la collectivité.

Pour l'agriculteur c'est la possibilité de profiter des avantages et infrastructures de services diversifiés qu'offre l'agglomération pour lui-même et sa famille. La possibilité d'emploi extérieur pour le conjoint est également plus facile.

Pour l'activité agricole, la ville constitue à la fois un vaste marché et offre des possibilités de diversification appréciables.

Les formules de vente directe peuvent s'épanouir compte-tenu d'une clientèle proche.

La diversification des exploitations notamment vers l'accueil à la ferme, les loisirs, les services particuliers est nettement facilitée par la densité de population proche.

Pour la Collectivité, il apparaît de plus en plus nécessaire de préserver des espaces libres à proximité de la ville pour assurer la demande sociale d'espaces ouverts et de paysages agréables autour de l'agglomération et préserver l'avenir des ressources naturelles dans le cadre d'un développement durable du territoire. Seule l'agriculture peut en assurer la gestion à faible coût pour la Collectivité.

Ces atouts doivent conduire à la définition d'un certain nombre d'objectifs :

- **Une protection stricte des espaces agricoles** homogènes et des exploitations spécialisées à haute valeur ajoutée (maraîchage, horticulture, endives, légumes, pommes de terre, élevages performants ...).
- Une politique foncière basée sur des acquisitions d'opportunité et relayée par un aménagement foncier permettrait d'éviter bien des expropriations traumatisantes.
- **Une nécessaire valorisation de l'espace** support de l'agriculture mais aussi d'un paysage souvent agréable pouvant avoir diverses fonctions : lutte contre l'érosion, atout touristique, développement de la biodiversité....
- **Une promotion de l'agriculture** périurbaine et des productions.
- **Un observatoire des changements agricoles et une structure partenariale** pour veiller à une bonne articulation entre les politiques urbaines et la logique agricole
- Une réflexion spatiale sur **les fonctions et les vocations de l'espace agricole** notamment dans le domaine paysager.

Des projets mobilisateurs ont déjà été engagés notamment sur l'arrondissement de Lille et plus particulièrement au sein de Lille Métropole Communauté Urbaine avec les actions de l'Espace Naturel Métropolitain dans le Parc de la Deûle puis celui de la Marque et avec les études liées à des espaces péri-urbains sensibles (Fâches-Thumesnil).

IV) La prise en compte de l'agriculture dans la planification se développe

Au delà des zonages ou des orientations des documents d'urbanisme existants , des outils de préservation des terres agricoles existent mais sont peu utilisés surtout pour des raisons de complexité de leur mise en œuvre :

- Les Zones Agricoles Protégées (ZAP)

Des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées.

Celles-ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées ou, le cas échéant, sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de PLU ou sur proposition de l'établissement public compétent en matière de SCOT après accord du conseil municipal des communes intéressées, après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'AOC et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et enquête publique (Art L 112-2 du code rural et de la Pêche Maritime).

L'initiative de la ZAP peut être prise soit par le Préfet soit par une collectivité.

La ZAP vaut SUP et est annexée au PLU.

Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une ZAP doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la CDOA. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

Mais le changement de mode d'occupation n'est pas soumis aux dispositions de l'alinéa précédent lorsqu'il relève d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme et lorsque le terrain est situé à intérieur d'un PLU.

La mise en place des ZAP dépend de la détermination de la profession agricole et de la volonté du Conseil Municipal.

On compte actuellement en France une vingtaine de ZAP créées et une trentaine sont à l'étude.

- Les Périmètres de Protection et de Mise en Valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains PAEN

Un autre outil existe pour la mise en œuvre d'une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles périurbains, c'est le PAEN.

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 PLU, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique (Art L 143-1 du CU).

Ces périmètres doivent être compatibles avec les documents d'urbanisme et être appuyés par un programme d'action en faveur des espaces agricoles, naturels et des paysages.

Ces terrains peuvent être acquis par le département soit à l'amiable ou par expropriation ou encore par préemption ENS ou SAFER.

Toute modification importante du périmètre ne peut intervenir que par décret.

Le PAEN permet :

- une pérennisation des documents d'urbanisme : « Les terrains compris dans un périmètre délimité en application de l'article L. 143-1 ne peuvent être inclus ni dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un PLU, ni dans un secteur constructible délimité par une carte communale » (Art L 143-4 du CU). En outre « toute modification du périmètre ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret » (Art L 143-5 du CU).
- Une protection foncière des exploitation par le droit de préemption dont le conseil général peut user.

Le PAEN peut ainsi dans des secteurs agricoles très dégradés assurer une reconquête agricole de l'espace.

- Les apports des Lois Grenelle I et II de la LMA

Des dispositions récentes accentuent cette prise en compte de l'agriculture dans la planification.

- La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1).
 - La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2).
 - La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche précise dans son titre V :
 - Incrire l'agriculture et la forêt dans un développement durable des territoires.**
- L'article L 121-1 du Code de l'Urbanisme reprend dans les objectifs du développement durable, la nécessité d'une utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles.
- Les SCOT et les PLU doivent mieux intégrer l'activité agricole.

Ainsi dans les SCOT

- Le rapport de présentation (Art L 122-2 du CU) présente une analyse de la consommation d'espaces agricoles et forestiers au cours des 10 années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs.
- Le document d'orientation et d'objectifs (Art L 122-1-5 du CU) détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.
- Détermine les espaces et sites agricoles ou forestiers à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation.
- Arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique.

Dans les PLU

- Le rapport de présentation (Art L 123-1-2 du CU) s'appuie sur un diagnostic établi au regard des besoins répertoriés en matière de surfaces agricoles, de développement forestier.

- Présente une analyse de la consommation d'espaces agricoles et forestiers.

- Justifie les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCOT et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

- le PADD (Art L 132-1-3 du CU) définit les orientations générales des politiques de protection des espaces agricoles et forestiers.

- Fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

- Le règlement (Art 123-1-4 du CU). Dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, le règlement peut délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

– La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 12 juillet 2010 ordonne la création du Plan régional de l'agriculture durable (Art L 111-2-1 du Code Rural).

Le PRAD fixe les grandes orientations de la politique agricole, agro-alimentaire et agro-industrielle de l'Etat dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, le PRAD est porté à la connaissance des communes ou des EPCI compétents par le préfet.

- Création de l'observatoire de la consommation des espaces agricoles qui élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologue des indicateurs d'évolution (Art L 112-1 du Code Rural).

– création, dans chaque département, d'une commission départementale de la consommation des espaces agricoles (Art L 112-1-1 du Code Rural).

Cette commission, présidée par le préfet, associe des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement.

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

Elle émet notamment, dans les conditions définies par le Code de l'Urbanisme, un avis sur l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme.

La CDCEA émet un avis sur :

- L'élaboration ou la révision de SCOT ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles
- L'élaboration ou la révision d'un PLU d'une commune située en dehors du périmètre d'un SCOT approuvé et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles
- L'élaboration des cartes communales
- La révision d'une carte communale concernant une commune située en dehors du périmètre d'un SCOT approuvé et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles
- En l'absence de PLU ou CC, tout projet de constructions, aménagements, installations et travaux ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole.

V - CONCLUSION

Les espaces naturels agricoles constituent un atout pour la Métropole Lilloise.

La prise de conscience de l'intérêt d'une agriculture dynamique aux portes de la ville se développe mais les fonctions assignées à cette activité sont actuellement surtout supportées essentiellement par elle-même.

Des programmes de développement agricole des zones périurbaines doivent être engagés pour réussir cette évolution profitable à l'ensemble de l'espace.