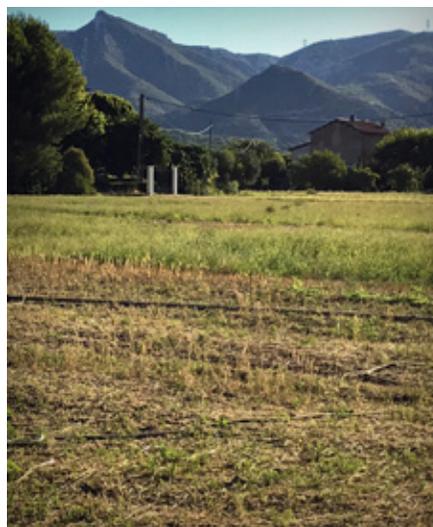




Démarche interministérielle  
État et établissements publics

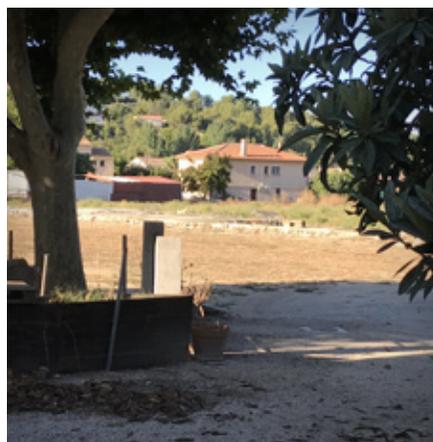


# Dire de l'État sur les enjeux et attentes relatifs à la protection des espaces agricoles

Octobre 2020

SCoT de la Métropole Aix-Marseille-Provence

**Complément au Dire de l'État de Août 2018**



# SOMMAIRE

**INTRODUCTION** ..... p.3

**LES ENJEUX LIÉS À LA PRÉSERVATION  
DES ESPACES AGRICOLES** ..... p.7

Une artificialisation des espaces de la métropole  
en constante progression ..... p.7

La consommation d'espace a été extrêmement forte  
sur le territoire métropolitain ..... p.9

L'artificialisation n'est pas forcément le pendant  
de la croissance démographique, ou de l'emploi ..... p.9

Des tensions nouvelles naissent  
à l'interface entre ville et espaces cultivés ..... p.12

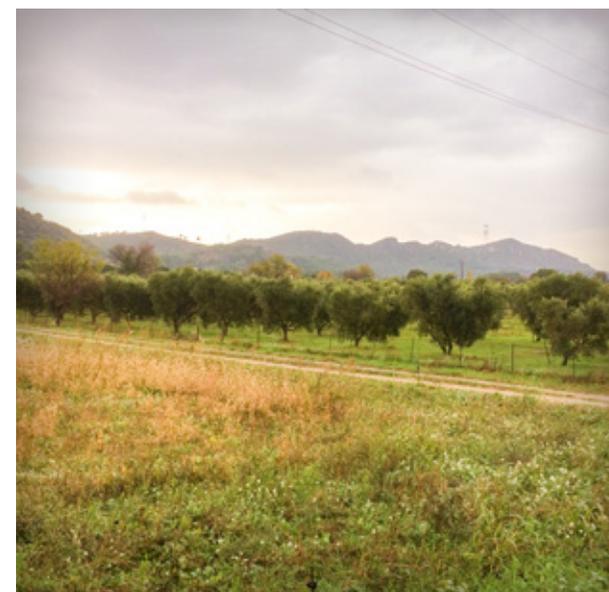
**DES OUTILS POUR PRÉSERVER  
LES ESPACES AGRICOLES** .....p.13

Généraliser les servitudes réglementaires pour protéger  
les zones agricoles, lutter contre les friches agricoles  
et garantir la pérennité des investissements  
d'intérêt général..... p.13

Étude préalable des incidences des ouvertures  
à l'urbanisation et compensation ..... p.15

Promouvoir des solutions innovantes pour répondre  
aux besoins des agriculteurs dans le strict respect  
du code de l'urbanisme ..... p.16

Développer l'agriculture urbaine ..... p.18



## INTRODUCTION

Cette note d'enjeu et de recommandation complète le dire de l'État exprimé en août 2018 et déjà complété début 2020 sur les risques naturels et l'eau. Elle porte sur une des problématiques attendues comme centrales dans le SCOT métropolitain, **la préservation des espaces agricoles.**

La lutte contre l'artificialisation des sols figure à l'agenda politique et législatif depuis près de 20 ans : enjeu central de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement Urbain (SRU-2000), objectif de réduction de moitié de la consommation des terres agricoles à l'horizon 2020 énoncé dans l'exposé des motifs de la loi Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (MAP-2010), impératif d'analyse et de justification de la consommation fixé par la loi Grenelle (2010), impératif d'analyse du potentiel de densification fixé par la loi Accès au Logement et un Urbanisme Raisonnable (ALUR-2014), indicateur de richesse inscrit parmi les 10 indicateurs élaborés par le gouvernement pour le suivi de ses politiques publiques depuis 2015.

L'ambition nationale est renforcée, il s'agit désormais dans le cadre du plan national biodiversité, d'atteindre « zéro artificialisation nette<sup>1</sup> ». La France intègre ainsi la perspective européenne, traduite dans la feuille de route relative à l'efficacité des ressources en Europe publiée le 20 septembre 2011, qui incite les États membres de l'Union européenne à stopper l'augmentation nette des terres occupées par l'urbanisation à l'horizon 2050.

Dans le département, la Directive Territoriale d'Aménagement prenait acte dès 2007 de l'enjeu que représente la perte des espaces agricoles et intégrait leur préservation dans ses orientations. Depuis, cette ambition figure dans la plupart des documents d'urbanisme et a fortiori dans les documents d'orientation supérieurs : tous les SCOT en vigueur dans le département actent l'enjeu du maintien de l'agriculture. Le SRADDET adopté par le Conseil Régional le 26 juin 2019 et approuvé par le Préfet le 15 octobre 2019, identifie la maîtrise de la consommation de l'espace comme une de ses trois lignes directrices et un élément de rupture fondateur de la vision politique régionale.



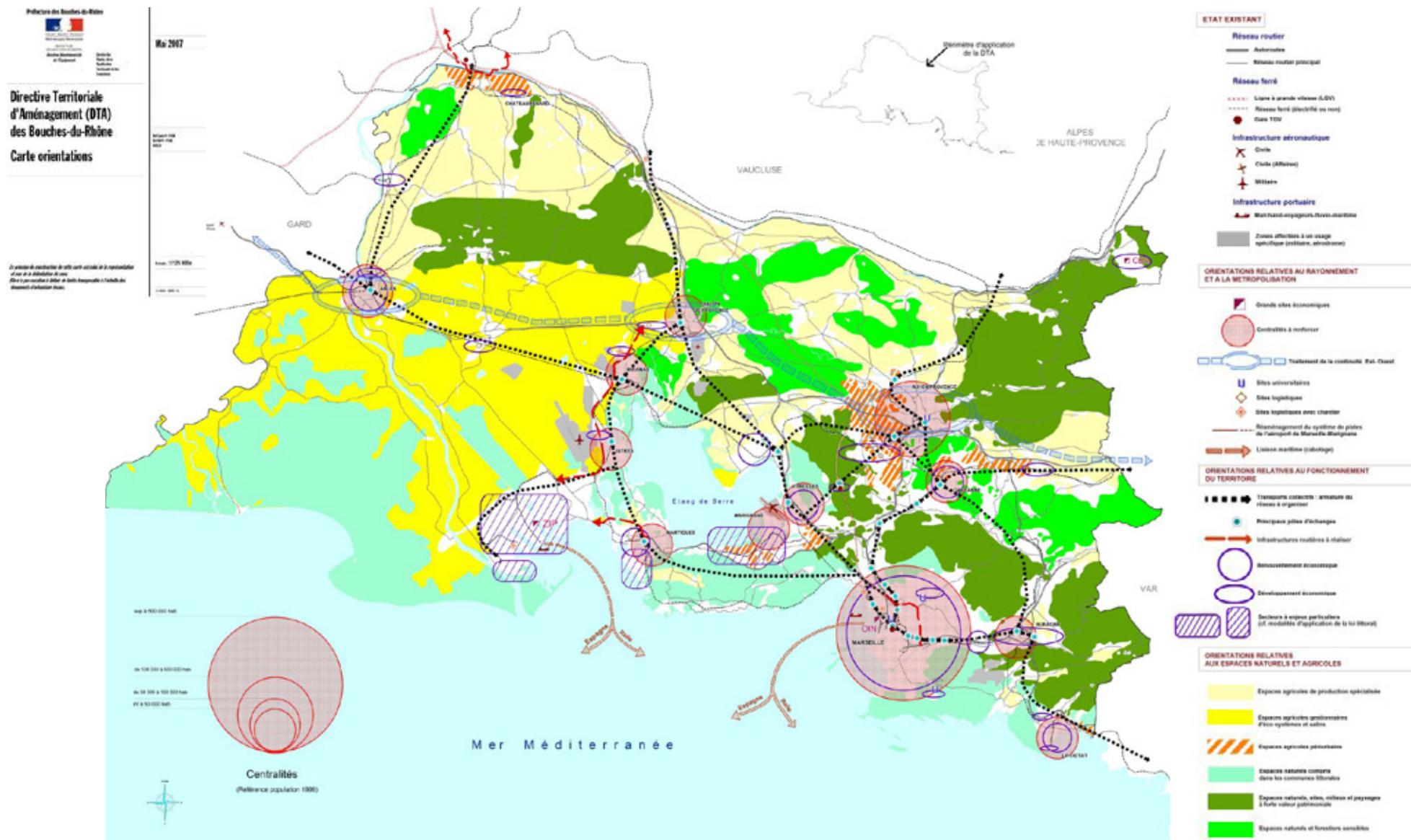
<sup>1</sup> Instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement en faveur d'une gestion économe de l'espace

## LA DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMÉNAGEMENT (DTA)

La DTA approuvée par décret du 10 mai 2007 fixe les enjeux et les objectifs de l'État dans le département. Ses orientations sont prescriptives et doivent être prises en compte dans les documents

d'urbanisme. La DTA identifie trois types d'espaces agricoles, espaces périurbains, espaces gestionnaires d'écosystèmes et espaces de production spécialisée et en fait une cartographie indicative. À l'interface, la DTA identifie des

espaces agricoles péri urbains particulièrement vulnérables. Les deux principales orientations de la DTA sont la délimitation précise de ces espaces agricoles et la préservation de leur vocation agricole par des zonages adéquats.



## LE SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (SRADDET)

Le SRADDET porte trois objectifs concrétisant l'ambition régionale en matière de protection des espaces agricoles :

- Objectif 47 : Maîtriser l'étalement urbain et promouvoir des formes urbaines moins consommatrices d'espace
- Objectif 48 : Préserver le socle naturel, agricole et paysager régional
- Objectif 49 : Préserver le potentiel de production agricole régional

Ces objectifs sont opposables aux documents d'urbanisme dans leur intitulé (dans un rapport de prise en compte) et ils sont complétés par des règles, avec lesquelles les documents d'urbanisme doivent être mis en compatibilité, ce qui représente un degré supérieur d'opposabilité :

- Règle LD2-Obj47-A : Déterminer des objectifs chiffrés de consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain à l'échelle du SCOT, divisant par 2 le rythme de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers à l'horizon 2030 en cohérence avec le développement démographique. Cette réduction s'effectue au regard de la période des 10 dernières années ou de la période 2006-2014, sachant que dans les territoires dont la consommation foncière constatée sur la période de référence est nulle ou très faible, une consommation foncière raisonnée pourra être justifiée, alors que dans les territoires où cette consommation a été excessive, toute consommation supplémentaire devra être justifiée. La consommation s'entend comme la mutation d'un espace à dominante agricole ou naturelle en un espace accueillant de l'habitat, des activités, des infrastructures, des équipements publics ou privés, y compris les équi-

pement de loisirs et sportifs et quel que soit le zonage initial dans le document d'urbanisme en vigueur.

- Règle LD2-Obj47-B : Privilégier la mobilisation du foncier à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes, autrement dit dans les espaces bâtis reliés par une certaine continuité et privilégier des extensions urbaines dans le prolongement de l'urbanisation existante, à la diversité et de densité adaptée, préservant les sites Natura 2000 et en évitant l'urbanisation linéaire en bord de route. L'enveloppe urbaine peut comprendre des enclaves non bâties mais elle exclut en principe les zones d'habitat diffus ; elle peut être constituée de plusieurs secteurs distincts lorsqu'il existe plusieurs centralités.
- Règle LD2-Obj49-A : Éviter l'ouverture à l'urbanisation et le déclassement des surfaces agricoles équipées à l'irrigation pour atteindre zéro perte de surfaces agricoles équipées à l'irrigation à l'horizon 2030, sachant qu'un assouplissement pourra être envisagé dans les territoires intégralement équipés à l'irrigation.
- Règle LD2-Obj49-B : Identifier les espaces agricoles à enjeux et à potentiel et favoriser la mise en place de dispositifs de protection réglementaire (ZAP, PAEN) à une échelle intercommunale, sur la base d'un ou des critères suivants : potentiel agronomique ou valeur économique, potentiel d'agriculture urbaine ou périurbaine, cultures identitaires, productions labellisées, espaces pastoraux.

Le SRADDET formule en outre des modalités de mise en œuvre et des mesures d'accompagnement, parmi lesquelles :

- la définition de typologies de formes urbaines et de densités minimales par territoire, citant à titre d'exemple les centres agglomération (>120 logements/ha), les centres villes (70 logements/ha), le périurbain dense (30 logements/ha) et le péri-urbain peu dense (20 logements/ha).
- la définition d'objectifs chiffrés ventilés par type d'espaces, en distinguant espaces agricoles, naturels et forestiers
- la mise en place d'un observatoire régional des espaces naturels, agricoles et forestiers (ORENAF) par l'État et la Région, l'acquisition d'une cartographie du mode d'occupation des sols à grande échelle et l'articulation de l'ORENAF avec les travaux des CDPENAF
- l'établissement d'un bilan chiffré de la consommation des surfaces équipées à l'irrigation sur les 10 dernières années
- la mise en place des outils de protection (ZAP, PAEN) sur les surfaces équipées à l'irrigation existantes ou en projet
- la mise en place un principe de compensation pour toutes surfaces irrigables urbanisées visant à rétablir le potentiel irrigable sur le territoire, ou à défaut à l'échelle régionale, la compensation devant se faire à valeur agronomique équivalente.
- la mise en place d'un véhicule juridique et financier permettant d'accompagner la mise en place des mesures de compensation agricoles collectives, notamment sur l'hydraulique agricole.
- la délimitation des espaces agricoles à protéger au titre de l'article L141-10 du code de l'urbanisme

## LES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX (PAT)

Introduits par la Loi d'Avenir pour l'Alimentation, l'Agriculture et la Forêt d'octobre 2014, les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) visent à « rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs, et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation ».

Le territoire du PAT métropolitain regroupe 2 millions d'habitants, augmentés en saison par une fréquentation annuelle de 9 millions de touristes et la métropole regroupe à elle seule 1,8 millions d'habitants. Le territoire permet pourtant aux acheteurs et consommateurs d'avoir accès à l'ensemble des produits qui constituent un menu complet : viande, légumes, fruits, céréales, riz, huile d'olive, fromages, miel, produits de la mer, vin... mais la produc-

tion locale est expédiée hors du territoire à plus de 90 % pour les fruits, légumes, 50 % pour les céréales, seulement 26 % des exploitations pratiquent les circuits courts (74 % sont exclusivement en circuits longs) et parmi les exploitations en circuits courts, 12 % seulement en retirent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires.

La production locale est suffisante et même excédentaire au regard de plusieurs des besoins théoriques locaux : elle couvre 150 % des besoins de blé dur, 5 fois les besoins de riz, 3 fois les besoins de légumes et 2 fois les besoins de fruits. Toutefois, certaines filières sont nettement sous-représentées : l'oléiculture (la production couvre 35 % des besoins), les légumes secs, les amandes et autres fruits à coques (4 % des besoins), la pomme de terre (40 % des

besoins), le blé tendre (2 % des besoins), de même que les protéines animales : viande (5 % des besoins), œufs (16 % des besoins) et lait (1 % des besoins).

Un exercice de prospective a été réalisé dans le cadre du PAT, qui montre que si l'érosion des terres agricoles se poursuit sur le territoire du PAT, seule la production de légumes resterait excédentaire par rapport aux besoins, à l'horizon 2040. Les produits céréaliers et les fruits qui couvrent aujourd'hui la consommation locale ne couvriraient plus les besoins théoriques de demain. La surface agricole nécessaire pour répondre à la consommation locale estimée en 2040 serait 2 à 8 fois plus importante que les surfaces disponibles en 2010.



## LES ENJEUX LIÉS À LA PRÉSERVATION DES ESPACES AGRICOLES

L'espace agricole n'est pas immédiatement définissable. Il faut distinguer la zone agricole existant de fait et observable, de celle identifiée par les documents d'urbanisme. L'espace agricole n'est pas non plus immédiatement accessible à la mesure. Les moyens méthodologiques sont multiples (images aériennes, satellitaires, fichiers fonciers de l'administration fiscale). Ils impliquent des hypothèses, des biais, des incertitudes, qui conditionnent en retour les concepts envisageables.

### UNE ARTIFICIALISATION DES ESPACES DE LA MÉTROPOLE EN CONSTANTE PROGRESSION

La définition de l'artificialisation retenue par l'observatoire national mêle **des notions de changement d'état et de perte d'usage des sols et conduit à une enveloppe agricole maximale** (est agricole, tout ce qui n'est pas artificialisé ni naturel) : l'artificialisation est la « transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...) ». L'observatoire national cite néanmoins la définition plus explicite actée dans le cadre de l'expertise scientifique collective INRA-IFSTTAR 2017 : « un changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain) et les équipements sportifs et de loisirs y compris les golfs ; les sols artificialisés ne sont donc plus disponibles pour

des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels ».

L'artificialisation ne doit pas être confondue avec l'imperméabilisation, ni avec l'urbanisation. Les surfaces artificialisées ne sont pas toutes imperméables et les sols ont été artificialisés bien au-delà des limites de la ville, comme en témoignent certaines zones d'habitat diffus dans les espaces péri-urbains et ruraux et les infrastructures de transport qui les relient à la ville. L'artificialisation ne se résume donc pas à l'extension de l'enveloppe urbaine, qui exclut en principe les zones d'habitat diffus. On veillera donc à distinguer nettement les notions de consommation d'espace et d'étalement urbain<sup>1</sup>.

Les estimations varient du simple au triple selon la source considérée. Tout chiffrage doit donc être contextualisé.



### ILLUSTRATION

Les travaux des agences d'urbanisme, réalisés sur la base de la BD OCSOL-PACA produite par le Crige, témoignent d'une consommation moyenne de -197 ha/an sur le territoire métropolitain entre 2006 et 2014 (-750 ha/an à l'échelle régionale sur la même période, dont -390 ha/an d'espaces agricoles) ; d'autres calculs réalisés sur les données Corine Land Cover montrent une consommation de -10 000 ha entre 1988 et 2014 (soit -384 ha/an).

Les chiffres de l'observatoire national de l'artificialisation obtenus à partir des fichiers fonciers de l'administration fiscale amènent à constater une consommation moyenne de -560 ha/an et une consommation totale de 4486 ha, entre 2009 et 2017, sur le même territoire métropolitain. L'observatoire national se distingue notamment en ce qu'il utilise la parcelle cadastrale comme unité spatiale élémentaire.

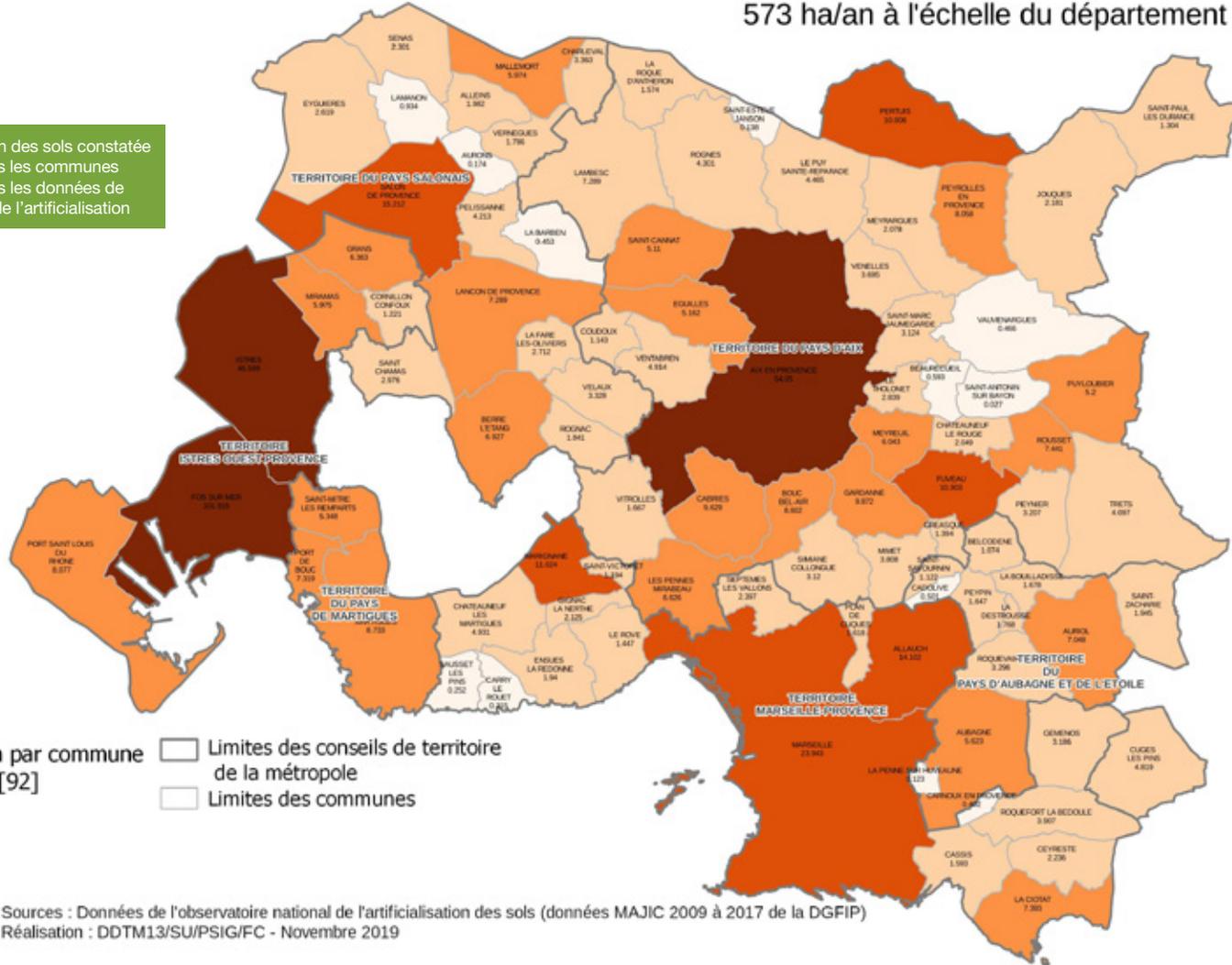
Le traitement réalisé par le Cerema considère généralement qu'une parcelle comprenant un bâtiment est une parcelle artificialisée dans son entier (avec des nuances selon la taille de la parcelle).

<sup>1</sup> l'étalement est défini de la façon suivante « lorsque l'extension urbaine est plus rapide que la croissance démographique ».

# Flux annuel moyen d'artificialisation sur la période 2009-2017 dans la Métropole Aix-Marseille-Provence

573 ha/an à l'échelle du département

Carte de l'artificialisation des sols constatée entre 2009 et 2017 dans les communes de la métropole, d'après les données de l'observatoire national de l'artificialisation



COMMANDES/Occupation\_sol/2019/Plan\_biodiversite

Entre 2009-2017, toutes les communes du département ont vu l'artificialisation progresser. Trois communes ont connu une artificialisation nettement plus élevée : Fos/Mer, Istres et Aix-en-Provence. Cela est à mettre en relation avec un territoire relativement vaste et moins

contraint que d'autres, ainsi qu'à l'extension des zones d'activités économiques (qui se lit aussi par exemple à Marignane, St-Martin de Crau...). La valeur extrême (102 ha/an à Fos/Mer) est toutefois sujette à caution, même s'il est vraisemblable que l'artificialisation à Fos/Mer a

été très élevée sur la période, en lien avec la zone industrielo-portuaire. L'Ouest Etang de Berre apparaît globalement comme un territoire particulièrement sous pression de l'artificialisation.

## LA CONSOMMATION D'ESPACE A ÉTÉ EXTRÊMEMENT FORTE SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN

D'après les données de l'observatoire national de l'artificialisation, 5 147 ha ont été artificialisés dans la Métropole entre 2009 et 2017, soit une moyenne de 573 ha/an. Toutes les communes ont vu l'artificialisation progresser, soit sur un rythme relativement lent (<1 ha/an) pour 12 petites communes, soit à un rythme très rapide (>40 ha/an) pour trois communes (Fos/mer, Istres, Aix-en-Provence), avec une valeur médiane de 3,2 ha/an par commune. Or on rappelle qu'une exploitation maraîchère peut être viable sur quelques hectares seulement, que la surface médiane des exploitations du département est de 36 ha, celle des exploitations maraîchères de 5 ha, celle des exploitations fruitières de 12 ha. La surface perdue chaque année dans le département correspond donc à la surface de plusieurs dizaines d'exploitations économiquement viables.



<sup>1</sup> Extrait de Regards Environnement-décembre 2018-AUPA-AGAM  
« Quand la ville s'étale »

## L'ARTIFICIALISATION N'EST PAS FORCÉMENT LE PENDANT DE LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE, OU DE L'EMPLOI

Les données de l'observatoire national de l'artificialisation traduisent une faible efficacité de l'urbanisation sur le territoire AMPM, sur la période 2010-2015, en termes de croissance démographique et d'emploi : 14 habitants, 18 ménages et seulement 3 emplois supplémentaires pour chaque hectare consommé, soit 730 m<sup>2</sup> par habitant, 550 m<sup>2</sup> par ménage et 3800 m<sup>2</sup> par emploi supplémentaires.

Par comparaison pour 1 ha urbanisé entre 1990 et 2012<sup>1</sup> :

- AMP a 20 habitants supplémentaires, 17 résidences principales supplémentaires, 8 emplois supplémentaires
- Pour l'aire urbaine de Lyon, les chiffres sont respectivement de 33 habitants/23/résidences/12 emplois
- Pour l'aire urbaine de Lille, les chiffres sont respectivement de 22 habitants/23/résidences/15 emplois

Au-delà d'une efficacité d'urbanisation qu'on peut juger globalement insuffisante, la variabilité des chiffres constatés dans les communes de la métropole montre

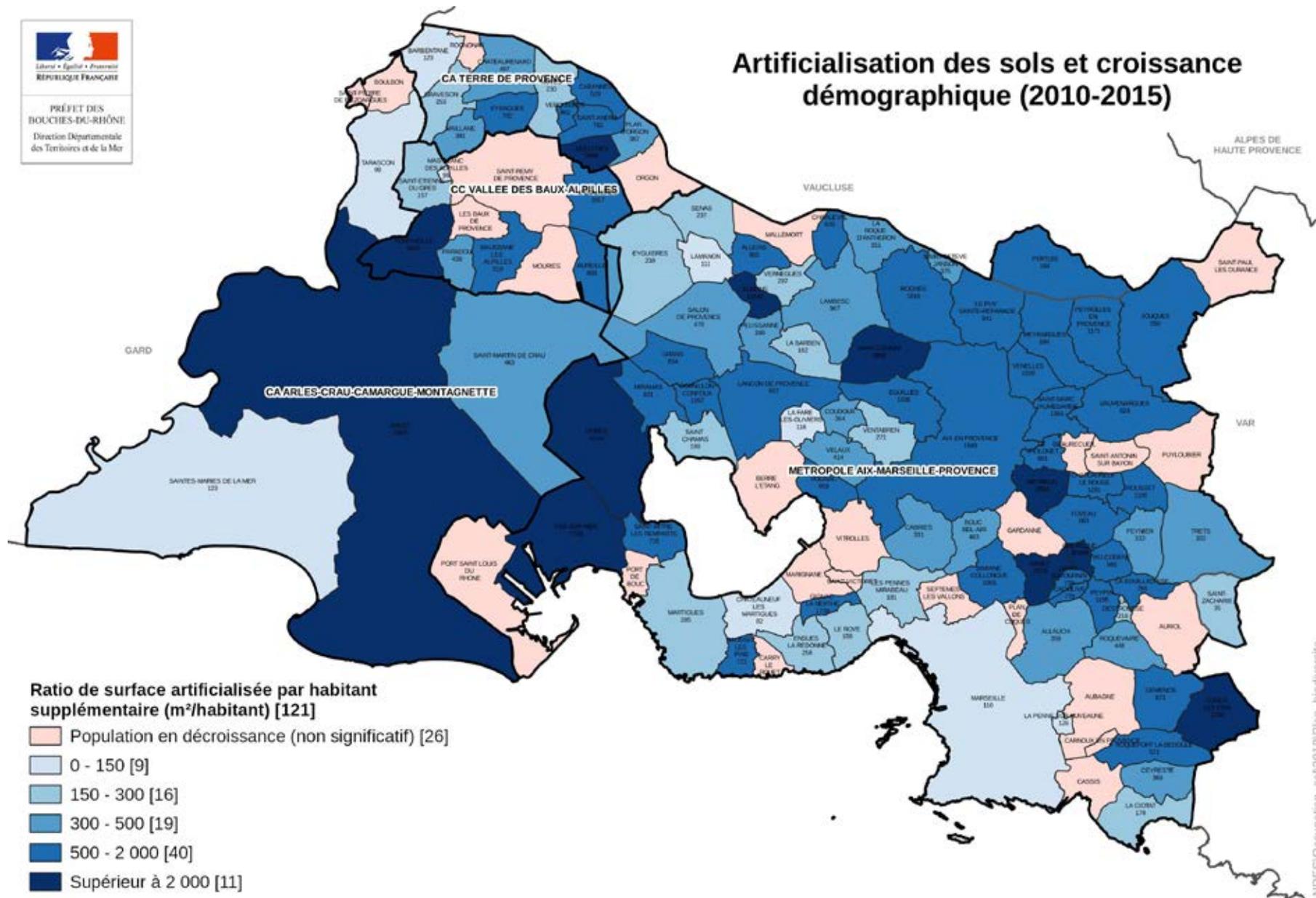
surtout qu'il n'y a pas de corrélation systématique entre l'artificialisation et l'emploi, ou même la démographie, ou encore le nombre des ménages accueillis (que cette artificialisation puisse en être la résultante ou la cause) : le ratio entre les surfaces artificialisées d'une part, la variation de population, les nouveaux ménages et les emplois créés d'autres part, montrent des écarts de l'ordre de 1 à 1000 suivant les communes (de 80 à 40 000 m<sup>2</sup>/habitant supplémentaire, de 20 à 23 000 m<sup>2</sup>/emploi créé). Plus préoccupant, parmi les 90 communes de la métropole, qui toutes, ont artificialisé entre 2010 et 2015 (bien que dans des proportions très diverses), 19 communes (soit 21%) présentent une démographie à la baisse, et 29 communes (32%) montrent des pertes d'emploi substantielles.

Les relations complexes entre ces statistiques montrent que l'artificialisation ne doit plus être vue comme un « mal nécessaire », contrepartie inéluctable du développement territorial : elle résulte des modèles d'aménagement choisis et peut donc être maîtrisée par la planification sans renoncer à la croissance de la population et des emplois.

PÉRIODE 2010-2015	ArtPop10-15 (m <sup>2</sup> /hab)	ArtMen10-15 (m <sup>2</sup> /ménage)	ArtEmp1015 (m <sup>2</sup> /emploi)	PopArt (hab/ha)	MenArt (ménage/ha)	EmpArt (emploi/ha)
CA d'Arles-Crau-Camargue-Montagnette	425	704	2763	24	14	4
CA Terre de Provence	425	548	1452	24	18	7
CC Vallée des Baux-Alpilles (Cc Vba)	< 0	666	1532		15	7
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	730	550	3811	14	18	3
Département des Bouches-du-Rhône	687	555	3285	15	18	3

L'artificialisation, confrontée aux chiffres de l'augmentation de la population, des ménages et de l'emploi

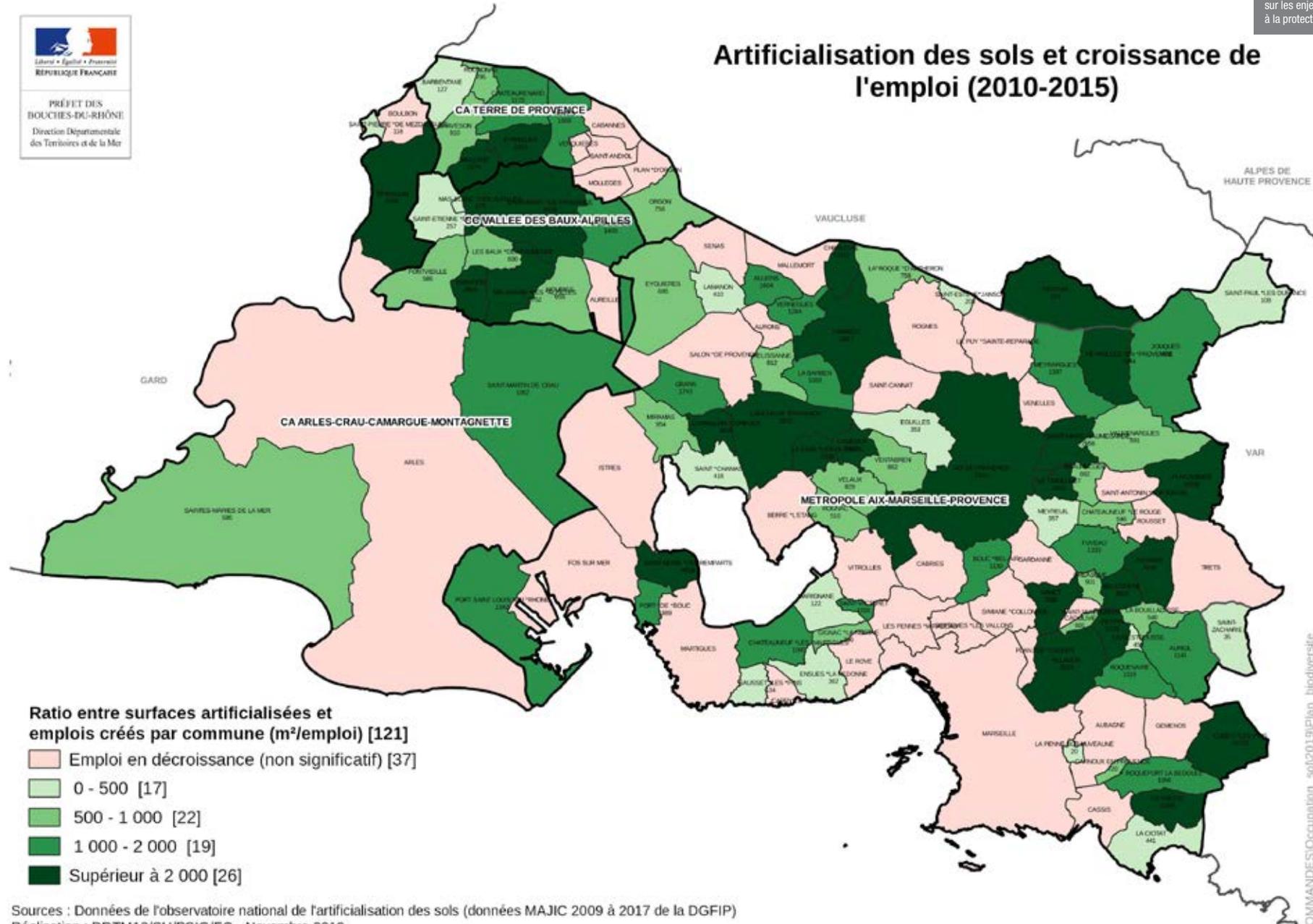
## Artificialisation des sols et croissance démographique (2010-2015)



Sources : Données de l'observatoire national de l'artificialisation des sols (données MAJIC 2009 à 2017 de la DGFIP)  
 Réalisation : DDTM13/SU/PSIG/FC - Novembre 2019



## Artificialisation des sols et croissance de l'emploi (2010-2015)



- Ratio entre surfaces artificialisées et emplois créés par commune (m<sup>2</sup>/emploi) [121]**
- Emploi en décroissance (non significatif) [37]
  - 0 - 500 [17]
  - 500 - 1 000 [22]
  - 1 000 - 2 000 [19]
  - Supérieur à 2 000 [26]

Sources : Données de l'observatoire national de l'artificialisation des sols (données MAJIC 2009 à 2017 de la DGFiP)  
Réalisation : DDTM13/SU/PSIG/FC - Novembre 2019

De la variabilité des modes de développement et d'accueil

COMMANDERIES/occupation\_sol/2019/plan\_biodiversite

## DES TENSIONS NOUVELLES NAISSENT À L'INTERFACE ENTRE VILLE ET ESPACES CULTIVÉS

L'extension des zones habitées au sein des espaces agricoles est à l'origine d'une très forte imbrication. L'interface entre les zones habitées et les zones cultivables est de l'ordre de 2000 km dans le département (moins si on considère les surfaces effectivement cultivées). Or elle est devenue un lieu de tension, à l'heure où le recours aux produits phytosanitaires est perçu comme un risque, par une frange de la population.

De nouvelles réglementations ont ainsi vu le jour<sup>1</sup>, imposant des zones de non traitement à proximité des bâtiments hébergeant des personnes vulnérables (cours d'écoles, jardins d'enfants, établissements de santé) et dernièrement, à proximité de toute zone habitée, avec des incidences sur le fonctionnement des exploitations agricoles.



<sup>1</sup> Articles L.253-7 et L.253-7-1 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>2</sup> Article L.141-9 du code de l'urbanisme. Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 141-5, le document d'orientation et d'objectifs peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :

1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-11 ;

2° La réalisation d'une évaluation environnementale prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ;

3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

## Vers un diagnostic permettant de délimiter l'espace agricole et quantifier l'artificialisation des sols, dans le cadre d'une démarche d'observatoire.

### ÉTAT ET BESOINS DES CONNAISSANCES

Proposer des termes, une méthode et une donnée de référence pour délimiter l'espace agricole et quantifier l'artificialisation des sols

On recommande l'installation d'une démarche d'observatoire de l'espace agricole et de l'artificialisation des sols à l'échelle du SCOT, avec pour corollaire l'emploi d'une méthode homogène à l'échelle de l'ensemble du territoire d'Aix Marseille Provence Métropole et pérenne dans le temps. L'observatoire devra permettre une délimitation précise de l'espace agricole (à la parcelle) et en son sein, le suivi des friches agricoles (ainsi que des démarches engagées pour leur remise en culture). Il doit permettre de suivre la progression de l'artificialisation. Il doit par ailleurs permettre de mettre en perspective les données produites avec la méthode retenue, ses biais et ses incertitudes, de présenter les concepts utilisés de manière claire et de les confronter à celui faisant désormais référence de l'artificialisation, tel que défini, dans le cadre de l'observatoire national de l'artificialisation, dans une acception exigeante. Les données devront être confrontées aux résultats produits selon la méthodologie nationale.

La méthode devra être partagée avec l'ensemble des acteurs du territoire (notamment représentants agricoles, associations d'environnement, SAFER). Elle devra permettre d'établir des résultats avec une fréquence suffisante pour infléchir les décisions. Un travail d'identification des espaces agricoles à enjeux et potentiels doit être mené au regard d'un ou plusieurs critères, tels que :

- le potentiel agronomique ou valeur économique,
- le potentiel d'agriculture urbaine et périurbaine,
- les cultures identitaires,
- les productions labellisées,
- les espaces pastoraux.

### LES ATTENTES DE L'ÉTAT

La lutte contre l'artificialisation de sols doit être un enjeu central du SCOT métropolitain. Celui-ci doit avoir pour ambition de réaliser le changement de paradigme appelé au niveau national, et réaliser le « zéro artificialisation nette ». La nouvelle norme passe par l'arrêt de toute artificialisation en dehors des enveloppes urbaines existantes. Cette norme peut admettre des exceptions, qu'il s'agira de justifier et préciser.

Les zones identifiées dans les documents d'urbanisme comme urbaines ou à urbaniser ne sont pas toutes artificialisées ou elle ne le sont pas dans leur entier. En application de l'article L.141-9<sup>2</sup>, le SCOT doit imposer aux PLUi de ré-interroger les projets d'ouverture à l'urbanisation figurant dans les documents d'urbanisme en vigueur, à chaque fois que cela est possible au regard de l'avancement des projets, de façon à s'assurer de leur bonne justification et de la qualité des projets qui y sont liés, de pérenniser la vocation agricole ou naturelle de ces espaces non artificialisés, par la modification du zonage, le cas échéant.

Le SCOT est l'opportunité pour s'interroger sur la gestion des interfaces existantes. Dans ce sens pourront être prescrites dans les PLUi des zones tampons et de mesures de protections physiques, à travers des OAP, pour tout projet d'aménagement nouveau se faisant en lisière ou empiétant sur des espaces à usage agricoles, ces zones tampons étant à prévoir dans l'emprise de la zone à aménager.

## DES OUTILS POUR PRÉSERVER LES ESPACES AGRICOLES

### GÉNÉRALISER LES SERVITUDES RÉGLEMENTAIRES POUR PROTÉGER LES ZONES AGRICOLES, LUTTER CONTRE LES FRICHES AGRICOLES ET GARANTIR LA PÉRENNITÉ DES INVESTISSEMENTS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

#### Les enjeux

Seuls trois périmètres de protection de type Zone Agricole Protégée<sup>1</sup> vexistent aujourd'hui sur le territoire métropolitain des Bouches-du-Rhône, dans les communes de Velaux, Cuges-les-Pins et Vitrolles, représentant 692 ha, et portant sur des portions réduites du territoire communal. Les trois périmètres en projet sur les communes de Rognac, Gignac-la-Nerthe et Saint-Mitre-Les-Remparts représentent 863 ha, sachant que les communes de Gignac-la-Nerthe et Saint-Mitre-les-Remparts ont fait le choix de protéger l'intégralité de leur zone agricole, ceci afin de ne pas générer de report de la pression foncière sur les surfaces non protégées.

La surface à protéger sur ces six communes représente 2,5 % de la surface agricole utile du territoire métropolitain. Si cinq autres périmètres sont en débat à Auriol, Sénas, La Barben, La Bouilladisse et Châteauneuf-le-Rouge, cette dynamique doit être sensiblement renforcée, sachant qu'elle peut bénéficier du concours financier du Département, de la Région et du FEADER.

Les périmètres de protection de type ZAP servent deux objectifs convergeants : préserver durablement l'espace agricole de l'artificialisation et lutter contre la spéculation

foncière, qui est une source de précarité en agriculture. En effet, la pénurie de foncier est un frein à l'installation et conduit à des exploitations de taille insuffisante et/ou en dehors du cadre réglementé du fermage.

Les ZAP doivent être envisagées comme un support réglementaire pour des démarches de projet de développement agricole et pour des actions d'animation foncière, telles que celles menées par la SAFER, basées sur le volontariat, mais aussi pour des actions de nature réglementaire.

#### **L'enjeu de la connaissance des friches agricoles rejoint celui de l'installation de nouveaux agriculteurs et de la consolidation des structures.**

Les données sur les friches agricoles (définies dans le code rural comme terres incultes ou manifestement sous-exploitées) sont encore fragmentaires à l'échelle du département mais les diagnostics déjà réalisés par la Chambre d'agri-

culture sur un certain nombre de communes donnent un aperçu de la situation et montrent l'ampleur des surfaces à reconquérir. À titre d'exemple, le diagnostic de territoire réalisé sur la commune de Saint-Mitre-les-Remparts dans le cadre de l'élaboration de la ZAP montre un potentiel inexploité de 170 ha, représentant 63 % du potentiel total de la commune.

À Gignac-la-Nerthe, les terres manifestement sous-exploitées représentent 99 ha, soit 29 % du potentiel agricole total. L'enjeu de leur remise en culture est donc réel, quand bien même toutes les friches ne sont pas spéculatives et sachant qu'il faut accepter d'avoir des surfaces inexploitées, synonymes de capacité de résilience du territoire face au changement climatique et pour permettre des changements de pratiques.



<sup>1</sup> Servitude d'utilité publique qui permet de protéger durablement la vocation agricole de certains espaces et de les soustraire à la pression foncière comme au risque d'urbanisation

### **L'enjeu de l'installation de nouveaux agriculteurs et du confortement des structures.**

La MSA recensait 276 nouveaux installés en 2018 dans les Bouches-du-Rhône, parmi lesquels 194 exploitants agricoles, dont 170 en production alimentaire (Cf. publication MSA Provence Azur «Les nouveaux installés de 2018»). C'est 16,5 % de plus qu'en 2017, soit 39 installations supplémentaires. Le profil des nouveaux installés est le suivant : 62 % ont moins de 41ans, les transferts entre époux représentent 9 %, la part des femmes s'établit à 24 % et 25 % sont des pluri-actifs. Le secteur prépondérant est celui des entreprises de jardins, paysagistes et reboisement (26 % des nouveaux installés), suivi des activités de maraîchage-floriculture (24%), d'entraînement, dressage, haras et élevage de chevaux (6,9%), de l'élevage ovin-caprin (6,2%), de l'arboriculture fruitière (6,2%) et de la viticulture (5,1%). D'un point de vue géographique, 45% des nouveaux chefs d'exploitations ou d'entreprises agricoles se sont installés sur les cantons du nord du département : Châteaurenard (18%), puis Salon de Provence-1 (9%), Pelissanne (9%) et Trets (9%).

Ces chiffres sont toutefois à relativiser car l'enjeu du renouvellement des populations est réel : 48 % de la population des chefs d'exploitations du département (4620 personnes) avait plus de 50 ans en 2018. Le nombre de nouveaux installés (276 en 2018) est inférieur à celui des départs en retraite (308 en 2018) de cette même année (90%).

Par ailleurs, toujours selon les chiffres MSA, le taux de maintien à 6 ans des nouveaux installés est de 80 % chez les moins de 40 ans installés en 2012 et il n'est que de 50 % chez les plus de 40 ans, illustrant la précarité d'un certain nombre de nouveaux installés. Il est permis de penser que cette précarité tient, en partie au moins, à la difficulté d'accès au foncier. On rappelle à ce titre que 52 % des exploitants nouvellement affiliés en 2018 exploitent moins de 1ha (60 % chez les maraîchers) et 66 % moins de 4 ha. A l'échelle de la population des exploitants agricole, 55 % exploitent moins de 5 ha, et 15 % sont simples cotisants de solidarité.

Cette dureté foncière s'illustre par ailleurs dans le nombre de candidats aux opérations de rétrocession de la SAFER : plus de 2 candidats pour chaque rétrocession en moyenne en 2019 dans les Bouches-du-Rhône (et jusqu'à 5 candidats pour 1 rétrocession en 2019 en moyenne, dans la tranche 50 000€ -120 000€).

**En résumé : le besoin de renouvellement des exploitants agricoles est très pressant, l'augmentation relative des nouvelles installations n'y suffira pas et il faut encourager et soutenir les nouvelles installations en sécurisant l'accès au foncier agricole.**

### **LES ATTENTES DE L'ÉTAT**

Mobiliser les outils de protection que sont les zones agricoles protégées et en lien avec le département, les périmètres d'intervention pour l'Aménagement sur des Espaces Naturels et Agricoles<sup>1</sup> sur des tènements plus vastes à l'échelle intercommunale le plus souvent. En application de l'article L.141-10 du code de l'urbanisme, le DOO du SCoT devra délimiter des périmètres de protection des espaces agricoles. Ces périmètres pourront être établis en utilisant les données initiales permettant d'identifier localement les espaces agricoles à enjeu au regard de leur potentiel agronomique ou valeur économique, et du potentiel d'agriculture urbaine et périurbaine.

Dans la continuité du SRADDET, on recommande la mise en place de périmètres de protection réglementaires à l'échelle du territoire métropolitain, dont la géographie garde un sens agronomique.

<sup>1</sup> Article L.113-21 du code de l'urbanisme : « Le département (...) élabore, en accord avec la ou les communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents (...), 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 d'intervention.

## ÉTUDE PRÉALABLE DES INCIDENCES DES OUVERTURES À L'URBANISATION ET COMPENSATION

### Les enjeux

L'expérience acquise dans l'instruction des dossiers relevant de l'obligation introduite par la LAAF en 2014, d'étude préalable des incidences des projets sur l'économie agricole du territoire et le cas échéant, de mesures compensatoires montre que la question des incidences agricoles n'est pas posée suffisamment tôt dans la genèse des projets, pour que des alternatives (meilleures pour l'économie agricole) puissent être sincèrement recherchées (de sites alternatifs notamment), renchérissant in fine les coûts supportés par les maîtres d'ouvrage sans empêcher pour autant la disparition de bonnes terres agricoles.

Engagées suffisamment tôt, l'étude des incidences d'une ouverture à l'urbanisation ; passage de zones 2AU fermées à l'urbanisation en zones 1AU ouvertes peut amener à réorienter la recherche de foncier aménageable vers la requalification de zones déjà artificialisées (certaines zones d'activité et zones commerciales de périphérie sont vieillissantes voire obsolètes au regard des besoins).

Anticiper les études des incidences agricoles en amont, dans le cadre de la modification des documents d'urbanisme, et en complément de ce qui est fait au titre du code de l'environnement, permettrait de renforcer l'assise des projets donc de faciliter leur bon achèvement, en ré-orientant l'artificialisation vers les terres les moins productives.

Anticiper ces études permettrait par ailleurs d'initier suffisamment tôt le travail collégial de construction des mesures de compensation utiles au territoire et aux filières, à proposer in fine aux maîtres d'ouvrages redevables de la compensation en application de la loi.

En outre, seuls certains projets, les plus grands (ceux relevant d'une étude d'impact à titre systématique au titre du code de l'environnement), relèvent aujourd'hui de cette obligation réglementaire d'étude, de justification et de compensation. Or la question se pose aussi pour les plus petits projets (exemple : lotissement inférieur à 10 ha d'assiette et 4 ha de surface de plancher), dont les impacts cumulés peuvent être élevés. Anticiper ces études dans le cadre de l'élaboration des documents de planification, sans considération de surface, permettrait de s'assurer de la bonne justification de tous les projets et d'amener les collectivités à s'engager dans des démarches de projet pour le développement de l'agriculture, y compris sur un plan financier.

La compensation doit viser avant tout la remise en culture de surfaces de valeur agronomique équivalente. Elle peut également passer par de la maîtrise foncière. Elle peut enfin être une opportunité et un outil au service de la médiation nécessaire pour réduire les conflits d'usage sur les zones d'interface entre espaces cultivés et espaces habités. Toutefois, l'artificialisation étant analysée indépendamment du zonage d'urbanisme, le retour de zones antérieurement identifiées par celui-ci comme étant urbaines ou « à urbaniser », à leur vocation agricole première, ne saurait constituer une compensation à l'artificialisation de nouvelles terres agricoles, en tant que telle.

### LES ATTENTES DE L'ÉTAT

#### ÉVITER-RÉDUIRE-COMPENSER

Le SCOT doit poser comme principe (cf supra) l'évitement de la consommation d'espaces agricoles cultivés/cultivables.

Dans ce sens, les PLU(i) devront faire la démonstration d'une démarche d'évitement-recherche de sites alternatifs (dont la requalification d'espaces déjà artificialisés).

Le SCOT doit anticiper les besoins et définir un cadre de compensations en cas d'échec de la séquence éviter-réduire.

## PROMOUVOIR DES SOLUTIONS INNOVANTES POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES AGRICULTEURS DANS LE STRICT RESPECT DU CODE DE L'URBANISME, QU'IL S'AGISSE DU LOGEMENT DE L'EXPLOITANT ET DES SALARIÉS ET DES DÉPENDANCES TELLES QU'AUTORISÉES (LIÉES À LA TRANSFORMATION, LA COMMERCIALISATION)

### Les enjeux

La question se pose de façon récurrente de la possibilité de construire dans la zone agricole, pour du logement concernant des exploitants n'entrant pas dans le cadre prévu par la loi (hors nécessité de présence permanente et rapprochée), pour du logement concernant des ouvriers agricoles (permanents et saisonniers), et pour des activités de diversification de type accueil à la ferme, ceci sous la forme de projets de bâtiments neufs ou via un changement de destination.

La question est posée par ailleurs, dans le cadre du PAT, de l'organisation de circuits de commercialisation à la fois courts et de proximité, et du maillage du territoire que cela induit, par des points de vente et par des surfaces dédiées aux activités de conditionnement-transformation (légumerie, centre d'emballage, tuerie, moulin, casserie...).

La question se pose également du développement des énergies renouvelables en lien avec un projet agricole (toitures photovoltaïques sur hangars ou serres).

La possibilité de construire dans la zone agricole, y compris sur des motifs agricoles, est strictement encadrée, dans l'intérêt premier de la profession agricole.

Le code de l'urbanisme (articles L.151-11 et suivants) prévoit en la matière que :

- seules sont autorisées dans l'espace agricole les constructions et installations, dont il peut être démontré la nécessité pour l'exploitation agricole. Les bâtiments nécessaires à l'exploitation sont les bâtiments techniques nécessaires à la production de l'exploitation, au stockage des récoltes et du matériel, à la transformation et/ou à la vente directe des produits de l'exploitation (sauf en loi littoral). Ils comprennent l'habitation de l'exploitant dès lors que le besoin d'une présence perma-

nente et rapprochée peut être démontré (et la jurisprudence reconnaît ce besoin aux seuls éleveurs). Les gîtes ruraux et les chambres d'hôte ne sont pas considérés comme nécessaires à l'exploitation ou comme ayant une destination agricole, de même que les activités de conditionnement, transformation ou vente de produits agricoles qui ne seraient pas issus de l'exploitation.

Or, force est de constater que des bâtiments ont été érigés par le passé sur un motif agricole, qui ont ensuite perdu leur usage agricole ou en partie seulement, qu'il s'agisse d'exploitants ayant cessé leur activité agricole, d'habitations ou de gîtes revendus à des non exploitants (et qui aujourd'hui se retournent contre les exploitants), de bâtiments photovoltaïques inutilisés ou surdimensionnés, tous bâtiments qui ont participé du phénomène de mitage de l'espace agricole et portent aujourd'hui préjudice à l'exploitation des terres agricoles et à la production alimentaire.



La question se pose enfin de l'application d'une forme de réciprocité concernant les zones de non traitement à respecter par les exploitants agricoles à proximité des bâtiments d'habitation (3 m, 5 m, 10 m, et 20 m, selon la nature de la culture, la dangerosité des produits, les performances du matériel et l'existence d'une charte de bonnes pratiques, cf décret et arrêté du 27 décembre 2019) et à proximité des bâtiments accueillant des personnes vulnérables : l'espace « tampon » entre activités agricoles et résidentielles devrait être établi dans l'emprise des zones dédiées à l'habitation et non sur la zone agricole.

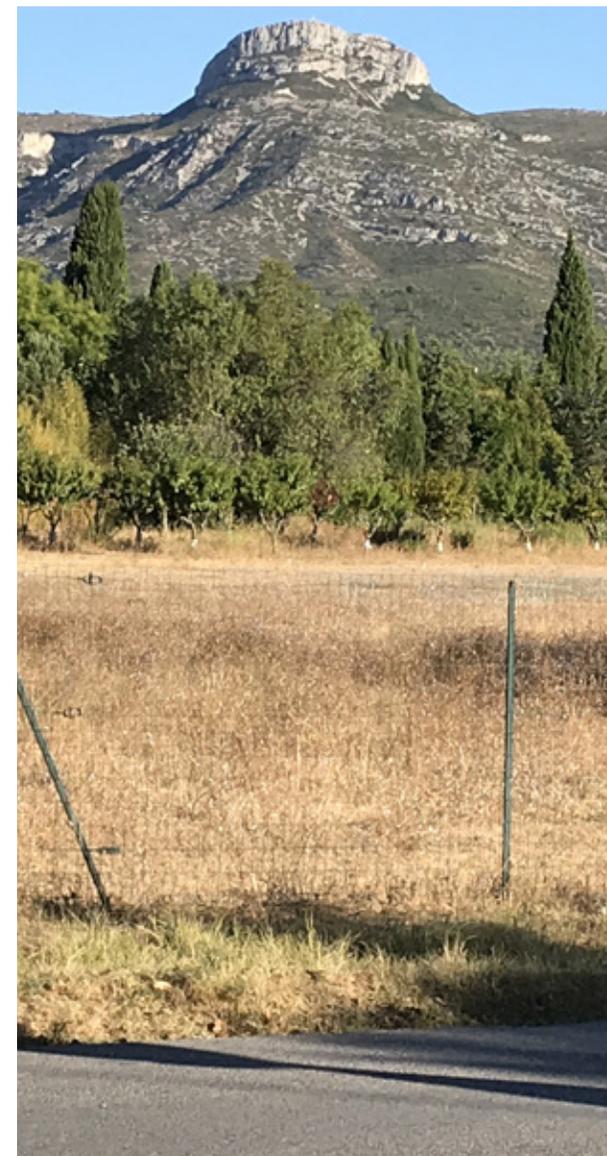
Le principe figure déjà dans le code rural, en ce qui concerne les bâtiments accueillant des personnes vulnérables, pour lesquels le permis de construire doit prévoir des mesures de protection physique (l'implantation d'une barrière physique anti-dérive qui peut être une haie, d'une largeur minimale de 5 mètres, de hauteur et à la précocité de végétation suffisante, mais pas une barrière imperméable de type mur ou palissade), sachant que cette obligation s'applique aussi en cas de changement de destination, extension ou annexe.

### LES ATTENTES DE L'ÉTAT

- Réaliser un diagnostic par filière et par territoire des besoins immobiliers de la profession agricole, en terme de logement et de bâtiments techniques
- Projeter une offre en conséquence, par la réutilisation du bâti existant et inoccupé en priorité et par de nouveaux bâtiments, le cas échéant. Les surfaces de vente directe doivent faire l'objet d'un diagnostic spécifique. L'offre attendue, située en dehors de la zone agricole, devra comprendre des logements et des surfaces de vente dédiées aux produits agricoles du territoire, mais aussi pour le conditionnement et la transformation. Le maillage lieu de logement, lieu d'exploitation, lieu de commercialisation, déplacements doit être repensé.

Les changements de destination devront être encadrés là où ils sont possibles, par des critères suffisamment précis pour éviter les dérives, portant sur le patrimoine, l'architecture, l'absence d'usage ou de fonctionnalité agricole ou encore la présence des réseaux techniques.

Des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités pourront être envisagés au cas par cas (cf article L.151-13 du code de l'urbanisme), dans le cas de hameaux existants, pour regrouper le bâti agricole, permettre la réalisation de logements ouvrier et encourager la mutualisation des outils).



## DÉVELOPPER L'AGRICULTURE URBAINE

### Les enjeux

L'agriculture urbaine peut prendre différentes formes : exploitations ou micro-exploitations professionnelles, jardins familiaux et jardins partagés, fermes scolaires... Elle se distingue de l'agriculture rurale ; elle peut-être intra-urbaine (au coeur de la ville, sur des enclaves de terre ayant résisté à l'urbanisation, mais aussi sur les toits et terrasses, en cave) ou péri-urbaine (sur les franges extérieures de la ville). Elle est professionnelle ou non, à vocation marchande ou non, servicielle (l'activité agricole est financée pour un service rendu, qui peut être la sensibilisation à l'environnement, la réintroduction de nature en ville, l'éco-pâturage pour l'entretien des espaces publics...). Ses avantages sont multiples : alimentaires (produits ultra-frais), environnementaux (valorisation durable du foncier, gestion de l'eau, qualité de l'air, gestion du risque incendie, adaptation au changement climatique par la création d'îlots de fraîcheur...), sociaux (éducation à l'environnement et à l'alimentation, sensibilisation des citoyens au monde agricole, insertion de populations fragilisées, renforcement des liens, attractivité des centre-villes, loisirs).

S'il est admis que les logiques de préservation des terres ne sauraient être identiques, dans la ville, sur les franges de la ville et dans les zones rurales, il convient aussi de ne pas les opposer. L'objectif « zéro artificialisation nette » impose une démarche globale. Entre zones urbaines et rurales, les enjeux diffèrent mais ils ne sont pas moindres dans la ville, lorsqu'on ajoute à la production de denrées alimentaires (les sols sont très bons dans nombre de secteurs urbains), l'environnement, les liens sociaux, l'éducation et le cadre de vie.

Quelques chiffres concernant le territoire marseillais : 4 ha de jardins partagés, 23 ha de jardins familiaux, 186 ha de potentiel foncier en zone péri-urbaine parmi lesquels 66 ha seulement sont actuellement exploités.

Il convient de rappeler les possibilités offertes par l'article L.141-10 du code de l'urbanisme.

### Le document d'orientation et d'objectifs détermine :

- ① Les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales ;
- ② Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

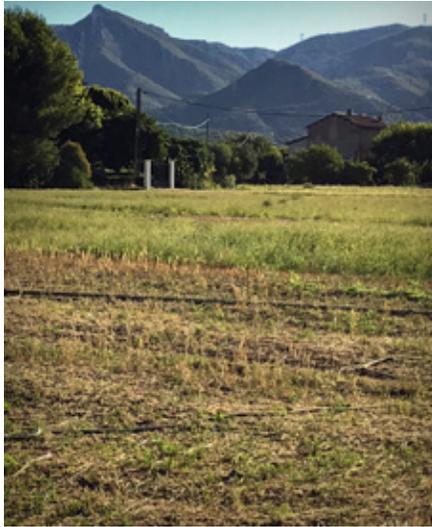
### LES ATTENTES DE L'ÉTAT

En application de l'article L.141-10 déjà cité, le SCOT doit prévoir les conditions pour le maintien et le développement pérenne de l'agriculture urbaine, à l'échelle du territoire métropolitain, en cohérence avec les autres enjeux et attendus déjà formulés, mais aussi le Plan d'action métropolitain en faveur de l'agriculture urbaine et la charte, signée le 15 octobre 2019, avec l'Association française d'agriculture urbaine professionnelle (AFAUP).

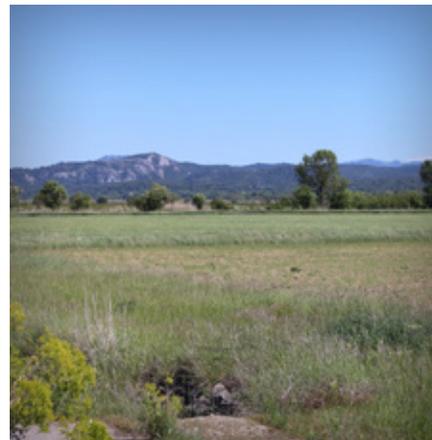
Le foncier concerné, à l'intérieur et en périphérie des villes, qu'il soit déjà exploité ou seulement exploitable, doit être protégé dans la durée, au même titre que les espaces agricoles plus homogènes des zones rurales, en cohérence avec la multifonctionnalité et le potentiel d'usage de ces espaces.







Démarche interministérielle  
État et établissements publics



Conception : Nicaya Conseil  
Création graphique : Studio Magellan  
Crédits photos : Shutterstock - DR