

Institut d'Aménagement, d'Urbanisme et de
Géographie de Lille

Master de Sciences et Technologies
Mention Urbanisme et Aménagement
Parcours : **Stratégie, Programmation
et Projet Urbain – S2PU**

**Renforcer la prise en compte
de l'agriculture dans la
planification territoriale**

**Les travaux de la Chambre
d'Agriculture
Nord-Pas-de-Calais**

Tuteur universitaire : Frédéric LESCUREUX, Maître de
Conférences – Université de Lille

Tuteur professionnel : Hervé PARQUET, Directeur
Adjoint de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

Organisme : Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais
54 Avenue Roger Salengro BP 80039
62051 SAINT LAURENT BLANGY

Remerciements

La réalisation de ce mémoire n'aurait pas été possible sans le bienveillant soutien de nombreuses personnes.

Je voudrais en premier lieu exprimer ma profonde gratitude à mon tuteur professionnel, Monsieur Hervé PARQUET, directeur adjoint de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais et chef du service « Aménagement Territorial ». Au cours des six mois de stage, nos nombreux échanges ont éclairé mon expérience de la planification territoriale. Merci aussi pour sa bienveillance à mon égard.

En parallèle, j'adresse mes sincères remerciements à ma collègue Marianne BOUTRY, chargée de missions au service « Aménagement Territorial » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais. Localisée sur l'antenne de Sars-et-Rosières, elle m'a largement encadrée au cours des six mois de stage. Son expérience m'a également beaucoup apporté, tant en termes de méthodologie de travail que d'approche de la planification territoriale. Je la remercie pour ce temps de formation, mais également pour le soin qu'elle a pris à m'intégrer à plusieurs réunions auxquelles elle devait assister. Ces moments d'échanges ont été pour moi très riches et ont alimenté ma prise de recul pour la rédaction de ce mémoire.

M. PARQUET et Mme BOUTRY ont constitué, avec Hélène STAELEN, chargée de missions au service « Aménagement Territorial » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, et moi-même, le groupe de travail qui a élaboré les fiches « Agriculture-Urbanisme » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais. Je suis véritablement reconnaissante pour le temps qu'ils ont su dédier à la relecture et l'enrichissement des fiches. Ce fut parfois un travail très long, mais qui fut pour moi extrêmement formateur, tant en termes de connaissances que de méthode de travail. J'en profite pour les remercier tous les trois pour le temps dédié à la relecture de mon mémoire, et le partage d'informations complémentaires qui en ont enrichi le contenu, notamment à travers l'analyse du benchmark.

À cette occasion, je souhaitais également remercier l'ensemble du service « Aménagement Territorial » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais. Les temps commun de réunion m'ont permis d'apprécier le fonctionnement de la structure et de saisir les réalités des chargés de missions et de l'assistante du service. Plus particulièrement, merci à M. Rénald LEFEVBRE, chargé de mission du service, pour avoir accepté que je participe à plusieurs réunions auxquelles il était convié.

Dans le même temps, j'adresse des remerciements particuliers à l'ensemble des personnels de l'antenne de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais de Sars-et-Rosières. Ces six mois à leurs côtés furent très riches, car ils m'ont permis de développer de nombreuses connaissances au sujet de l'agriculture. J'y ai saisi les multiples enjeux de la transversalité des missions de la Chambre d'Agriculture. La bonne humeur était également constamment au rendez-vous, et a largement contribué au bon déroulement du stage au sein de la structure.

Je tenais également à témoigner ma reconnaissance à Monsieur Frédéric LESCUREUX, Maître de conférences à l'Université de Lille. Il m'a encadrée, orientée, aidée et conseillée sur la méthodologie, la rédaction et la présentation du mémoire tout au long des six mois de stage.

et jusqu'à la remise finale des travaux. Je le remercie également pour le partage de bibliographie qui a pu enrichir les apports théoriques de ce mémoire et la bienveillance dont il a fait part à mon égard.

Je remercie également l'ensemble de l'équipe pédagogique de l'Université de Lille, les intervenants professionnels et les responsables de ma formation. En assurant la partie théorique de celle-ci, ils ont permis que je m'approprie correctement les bases théoriques de mon travail.

Enfin, merci à toutes les personnes qui, de par leurs échanges, leurs écrits, leurs conseils et leurs critiques ont guidé ma réflexion.

Liste des abréviations

ADAYG	Association pour le Développement de l'Agriculture dans l'Y Grenoblois
ALUR	Accès au Logement et pour un Urbanisme Rénové
AMAP	Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne
APER	Accélération de la Production d'Énergies Renouvelables
CAD	Contrat d'Agriculture Durable
CA	Chambre d'Agriculture
CAF	Chambre d'Agriculture France
CCPM	Communauté de Communes du Pays de Mormal
CDCEA	Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles
CDPENAF	Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
CEREMA	Centre d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CESE	Conseil Économique, Social et Environnemental
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CIADT	Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire
CRPM	Code Rural et de la Pêche Maritime
CTE	Contrat Territorial d'Exploitation
CU	Code de l'Urbanisme
CUMA	Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole
DAS	Domaine d'Action Stratégique
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DDT(M)	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DOG	Document d'Orientations Générales
DOO	Document d'Orientations et d'Objectifs
DTR	Développement des Territoires Ruraux
ELAN	Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
ENAF	Espace Naturel, Agricole ou Forestier
ENR	Espace Naturel Remarquable
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
ERC	Éviter – Réduire – Compenser
F(N/D)SEA	Fédération (Nationale ou Départementale) des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FNSP2	Fonds National de Solidarité et de Péréquation 2

IBAN	Inventaire des Bâtiments en zone A ou N susceptibles de changer de destination
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
IRSTEA	Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture
JA	Jeunes Agriculteurs
LAAAF	Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt
LMAP	Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche
LOA	Loi d'Orientation Agricole
LOADDT	Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires
LOADT	Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement des Territoires
LOF	Loi d'Orientation Foncière
MAE	Mesures Agro-Environnementales
MCE	Mesure de Compensation Environnementale
MEL	Métropole Européenne de Lille
OAP	Orientation d'Aménagement et de Programmation
OENAF	Observatoire des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
ONCEA	Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
PAC	Politique Agricole Commune
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durables
PAS	Projet d'Aménagement Stratégique
PAT	Projet Alimentaire Territorial
PETR	Pôle d'Équilibre Territorial et Rural
PLU(i)	Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)
PM	Pôle Métropolitain
PNR	Parc Naturel Régional
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPA	Personne Publique Associée
PPEANP	Politique de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains
PPRI	Plan de Prévention du Risque Inondation
RNU	Règlement National d'Urbanisme
RSD	Règlement Sanitaire Départemental
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SAU	Surface Agricole Utile
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SD(AU)RIDF	Schéma Directeur (d'Aménagement et d'Urbanisme) de la Région Île-de-France
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SIG	Système d'Information Géographique
SM	Syndicat Mixte
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
STECAL	Secteur de Taille Et de Capacité d'Accueil Limités
SVA	Silence Vaut Accord
TAU	Territoire Agri-Urbain
TVB	Trame Verte et Bleue
ZAD	Zone À Défendre
ZAN	Zéro Artificialisation Nette
ZAP	Zone Agricole Protégée
ZEP	Zone d'Environnement Protégé
ZNE	Zone Naturelle d'Équilibre
ZNT	Zone de Non-Traitement
Zone A	Zone Agricole
Zone N	Zone Naturelle
ZRP	Zone de Renaturation Préférentielle

Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE	10
PARTIE 1	13
AGRICULTURE ET URBANISME : APPROCHE GLOBALE DU SUJET DANS LE CADRE DE TRAVAUX DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE NORD-PAS-DE-CALAIS	13
1.1. Contexte du mémoire : un stage de six mois au service « Aménagement Territorial » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais.....	14
1.1.1. Présentation de la structure d'accueil.....	14
1.1.2. Les fiches « agriculture-urbanisme » : présentation de la mission de stage ..	16
1.1.3. L'agriculture, une ressource des territoires à protéger plus que jamais	17
1.2. Approche historique de la prise en compte de l'agriculture dans les réflexions sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire.....	19
1.2.1. Années 1950-1960 : les débuts compliqués du lien agriculture-urbanisme ...	19
1.2.2. Années 1970 : les espaces agricoles comme aménités paysagères à protéger	22
1.2.3. Années 1990 : Renforcement des préoccupations environnementales et notion de durabilité – quelle place pour l'agriculture dans les réflexions sur l'aménagement des territoires ?	25
1.2.4. Entre les années 2000 et 2010, le dialogue entre agriculture et urbanisme s'intensifie	32
1.2.5. Décennie 2020 : transitions et consolidation de l'articulation entre agriculture et urbanisme, la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme renforcée	36
1.3. Renouveler l'exercice de la prise en considération de l'agriculture en urbanisme à travers le prisme des documents d'urbanisme locaux ?.....	43
1.3.1. Présentation des documents d'urbanisme étudiés : les SCoT et PLU(i)	43
1.3.2. Méthodologie du mémoire	47
PARTIE 2 :	54
COMPRENDRE L'IMPORTANCE DU RENFORCEMENT DE LA PRISE EN COMPTE DE L'AGRICULTURE DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION OU D'URBANISME LOCAUX (SCoT, PLU-I)	54
2.1. Intégrer les spécificités de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux.....	55
2.1.1. Le foncier agricole, un objet complexe au cœur des débats dans les documents d'urbanisme.....	55
2.1.2. Au-delà des enjeux sur le foncier, considérer l'agriculture à travers l'exercice d'une activité agricole	59
2.2. Façonner un projet de territoire transversal, en intégrant l'agriculture	64
2.2.1. « Agriculture et ville s'entremêlent de plus en plus »	64
2.2.2. Tenter de résorber les conflits avec les autres acteurs du territoire.....	66

PARTIE 3	79
EXEMPLES D'OUTILS POUR RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DE L'AGRICULTURE DANS LES SCoT ET LES PLU(I).....	79
3.1. Les fiches « agriculture-urbanisme » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais	80
3.1.1. Méthodologie de la rédaction des fiches-outils	80
3.1.2. Résultats obtenus : un jeu de quinze fiches diffusables au réseau Chambre d'Agriculture France	84
3.1.3. Mise en perspective des travaux menés.....	96
3.2. La concertation, un outil essentiel à développer sur le terrain	102
3.2.1. Comprendre la concertation : définition et objectifs	102
3.2.2. Quand la concertation avec la profession agricole n'est pas intégrée à l'élaboration des documents d'urbanisme locaux : l'exemple du SDAU de l'agglomération lilloise ..	107
3.2.3. Démontrer le rôle de la concertation pour renforcer le lien agriculture-urbanisme : analyse d'exemples locaux	108
CONCLUSION GÉNÉRALE	117
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	119
BIBLIOGRAPHIE.....	120
TABLE DES ANNEXES	127

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La maquette de la formation du Master Urbanisme et Aménagement de l'Université de Lille intègre un stage de cinq à six mois en milieu professionnel. Intéressée par le milieu de la planification territoriale et de l'agriculture, j'ai souhaité associer les deux domaines d'intérêt dans le cadre de ce stage. Ainsi, j'ai pu réaliser un stage de six mois au sein du service « Aménagement Territorial » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais.

Au cours de ces six mois, ma mission principale fut de participer à la rédaction de fiches outils à destination du réseau national des Chambres d'Agriculture. Ces documents, à vocation pédagogique, ont pour objectif de renforcer la prise en compte, au sens de la prise en considération, de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans d'Urbanisme Locaux ou intercommunaux (PLU ou PLUi).

Selon le réseau national des Chambres d'Agriculture, l'agriculture s'étend aujourd'hui sur 54% du territoire métropolitain français (Chambre d'Agriculture France, 2019 : 3). Considérée comme un « *instrument incontournable pour un aménagement urbain maîtrisé* », l'agriculture participe largement à la construction des territoires (Bertrand et al, 2006). En effet, l'agriculture (dans sa diversité des activités, des formes et des techniques d'exploitation qu'elle regroupe) dépasse largement sa fonction nourricière principale. Certaines pratiques agricoles participent à l'entretien de l'espace et des paysages associés à un cadre de vie typique de l'espace rural (fauchage, plantation de haies, entretien des fossés, maintien des prairies via l'élevage ...). D'autres intègrent la politique de gestion des risques naturels d'un territoire comme les risques d'éboulements ou d'inondations (nettoyage des lits des cours d'eau, rajeunissement des hydrosystèmes ...). Attentifs aux états de la biodiversité en milieu rural, de nombreux agriculteurs participent également au maintien de la biodiversité (agrifaune, prairies permanentes, maintien des caractéristiques de zones humides, agroforesterie ...). Pour aller plus loin, l'agriculture est aujourd'hui considérée comme un véritable outil de maîtrise de l'urbanisation, à travers l'attention portée à la préservation des espaces agricoles (Bertrand et al, 2006). L'agriculture constitue un objet d'étude géographique qui ne peut être pensé sans son rapport au territoire : lien avec la ressource en eau, les sols, les paysages, les climats ... (Géoconfluences, 2021).

Or, il a longtemps été question de l' « *impensé agricole en urbanisme* » (Thomas, 2020 : 15). Discipline abordant « *l'ensemble des théories et pratiques d'aménagement et de gestion des espaces urbains, de la planification aux services urbains* », l'urbanisme se décline de manière classique en deux branches : l'urbanisme opérationnel (urbanisme de projet) et urbanisme réglementaire, relatif à la planification territoriale. Selon le géographe et urbaniste Pierre Merlin (1988), la planification territoriale correspond à « *un ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues* ». Ces actions se traduisent dans les territoires à travers des documents d'urbanisme (Merlin & Choay, 1988 : 622). Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans d'Urbanisme Locaux ou intercommunaux (PLU ou PLUi) sont ainsi parmi les outils essentiels de la planification territoriale. Ce sont deux documents (sur deux échelles géographiques

différentes) élaborant la stratégie d'un territoire pour un horizon d'environ vingt ans. Portés par les pouvoirs publics locaux (commune, intercommunalité, syndicat intercommunal), ils sont souvent associés à des règles sur la construction et l'aménagement des espaces. Ainsi, en instaurant des dispositifs en faveur de la protection de l'agriculture locale, ils peuvent participer à assurer sa pérennité.

Certaines Organisations Professionnelles Agricoles (OPA), à l'instar des Chambres d'Agriculture, ont saisi l'importance de se mobiliser pour renforcer le lien entre agriculture et planification territoriale, dans un souci de défense des intérêts agricoles. En effet, l'espace agricole est fortement impacté par le développement des villes et le phénomène d'urbanisation, désignant le « *processus de croissance de la population urbaine et d'extension des villes* » (Géoconfluences, 2022). Depuis les années 1960, les chercheurs considèrent que la Surface Agricole Utile (SAU) française a diminué de 20%, soit d'environ sept millions d'hectares (Alexandre et al, 2014 : 33). Outre les conséquences sur la souveraineté et l'autonomie alimentaire d'un territoire, l'urbanisation est associée au processus d'artificialisation des sols. Ce phénomène est caractérisé par « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol* » (L101-2-1 du Code de l'Urbanisme). L'artificialisation des sols est aujourd'hui identifiée comme l'un des facteurs du dérèglement climatique, à l'origine entre autres de la future sixième extinction de masse, de la perte croissante de biodiversité, de la multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes (sécheresses, inondations ...) qui impactent négativement la vie de nombreux être vivants, humains comme non-humains (Mayer, 2022). Cependant, les positions en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols se heurtent à d'autres impératifs en termes d'aménagement du territoire : stratégie de réindustrialisation du pays, besoins accrus en logements ...

Ainsi, même si des efforts en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols et la disparition des terres agricoles sont faits, en France en 2021, 21 310 hectares d'espaces naturels agricoles et forestiers ont été consommés, c'est-à-dire évoluant en espaces urbanisés (Portail de l'artificialisation des sols, 2023). Les OPA alertent de manière permanente sur la disparition des terres agricoles. Aussi, les conflits dans les territoires ruraux entre les agriculteurs et les autres usagers de l'espace surviennent toujours : conflits de voisinage, de partage de l'espace, de visions différentes d'un territoire ... (Caron & Torre, 2005). Ces observations témoignent entre autres d'une planification territoriale inefficace, qui n'a pas intégré la présence simultanée de différents usages d'un espace. En effet, le Code de l'Urbanisme spécifie que l'une des missions des collectivités publiques en matière d'urbanisme (et donc de planification territoriale), consiste à œuvrer pour atteindre « *l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, [...], le développement urbain et rural maîtrisé, [...], la lutte contre l'étalement urbain [...] une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels* » (L101-2 du Code de l'Urbanisme).

À travers l'expression d'une stratégie, d'un projet politique, la planification territoriale peut également affirmer l'imbrication entre la ville et la campagne, l'objet urbain et l'agriculture. Ce lien est aujourd'hui de plus en plus étroit : système urbain et souveraineté alimentaire, économie locale, durabilité des territoires et adaptations communes au changement climatique ...

Pour les raisons évoquées dans le paragraphe précédent, il semble qu'il faille nécessairement œuvrer pour le renforcement de la prise en considération de l'agriculture (dans toutes ses composantes) en urbanisme. Plus spécifiquement, cela pourrait passer par la planification territoriale, à travers l'élaboration des documents d'urbanisme locaux tels que les SCoT et les PLU(i). Mais comment et avec quels outils serait-il possible de le faire ? Concrètement comment cela participerait à changer dans les relations entre agriculture et aménagement du territoire ?

Afin de tenter de répondre à ces questions, ce mémoire traite de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i) de différentes manières. Il est associé à un travail mené par le service « Aménagement Territorial » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, au cœur du stage de six mois. Ainsi, il propose une réflexion déclinée en trois grandes parties. La première partie permet de poser les termes du débat et d'en définir les contours à travers une mise en perspective historique du lien entre agriculture et urbanisme, tout en précisant le contexte du mémoire (mission principale de stage et structure d'accueil), ainsi que la méthodologie utilisée. Dans la deuxième partie, il est question d'étudier les enjeux de la prise en considération de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i), afin d'en saisir l'importance autant pour la planification du territoire que pour les « mondes agricoles » (terme employé par François Purseigle et Bertrand Hervieu dans leur ouvrage *Sociologie des mondes agricoles*, paru en 2013).

Enfin, la troisième et dernière partie s'intéresse à deux outils mobilisables pour tenter de renforcer cette prise en considération. Le premier outil est celui proposé par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, les fiches-outils « agriculture-urbanisme » à destination du réseau national des Chambres d'Agriculture, pour lesquelles j'ai contribué à la rédaction dans le cadre de ma mission principale de stage. Le deuxième outil correspond à la démarche de concertation, intégrée aux processus de participation citoyenne, qui s'avère efficace sur le terrain pour intégrer l'agriculture à la planification territoriale.

PARTIE 1

**AGRICULTURE ET URBANISME :
APPROCHE GLOBALE DU SUJET DANS
LE CADRE DE TRAVAUX DE LA
CHAMBRE D'AGRICULTURE NORD-PAS-
DE-CALAIS**

Cette première partie est nécessaire pour poser les bases du raisonnement qui sous-tend la rédaction du mémoire (contexte et mission principale de stage), mais également pour préciser certains termes et notions. Le dernier chapitre expose la méthodologie du mémoire.

1.1. Contexte du mémoire : un stage de six mois au service « Aménagement Territorial » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

1.1.1. Présentation de la structure d'accueil

Souhaitant évoluer dans le monde de la planification territoriale et m'intéressant personnellement au lien entre agriculture et urbanisme, j'ai souhaité réaliser mon stage de six mois au sein d'une structure liant fortement les deux domaines. C'est pour cela que j'ai choisi de m'orienter vers la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais.

Les Chambres d'Agriculture sont des établissements publics professionnels à caractère administratif. Représentant et défendant les intérêts agricoles, elles interviennent notamment dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement et du foncier sur deux missions. D'une part, elles doivent agir sur des « *interventions régaliennes* » (ou « *institutionnelles de représentation* »), conduites au titre de l'intérêt général de l'agriculture. Ces actions regroupent la participation à l'élaboration et rendus des avis sur les documents d'urbanisme (SCoT et PLU-i) en tant que Personne Publique Associée (PPA), les rendus d'avis sur des permis de construire ou des projets d'aménagements (zones d'activités, d'habitat ...) d'infrastructures (réseau routier, voies ferrées ...) ou de servitudes (lignes électriques, canalisations ...) qui impacteraient potentiellement l'agriculture dans les territoires ... D'autres part, les interventions « *relevant de la prestation payante* » peuvent, selon les territoires, concerner du conseil juridique individuel, la réalisation d'études d'impact (de projets d'aménagement sur l'environnement local, dont l'agriculture), ou de diagnostics agricoles notamment mobilisables dans les documents d'urbanisme ... (Bertrand, 2013 : 177). L'objectif des Chambres d'Agriculture est avant tout de protéger l'espace agricole, afin d'en préserver le potentiel agronomique pour qu'il puisse continuer à être valorisé par une activité agricole. Dès lors, elles ont également pour mission de favoriser et améliorer l'accès au foncier des agriculteurs.

Les Chambres d'Agriculture sont créées par la loi du 3 janvier 1924 relative aux Chambres d'Agriculture. Initialement déployées au niveau départemental, elles sont, depuis 1982, également présentes à l'échelon régional. Les Chambres d'Agriculture régionales (ou de Région) « *orientent, structurent et coordonnent les actions des chambres départementales d'agriculture* » (L512-1 Code Rural et de la Pêche Maritime).

Les Chambres d'Agriculture sont également représentées à l'échelle nationale, à travers Chambre d'Agriculture France (anciennement Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture – APCA). Cette structure nationale est notamment chargée de fournir des services au réseau des Chambres d'Agriculture françaises, par l'apport d'appuis techniques, logistiques (informatique), juridiques, économiques et financiers afin de contribuer à son bon fonctionnement et au déploiement de ses actions (Chambre d'Agriculture France, s.d.).

À chaque échelle, les Chambres d'Agriculture sont avant tout des organismes de consultation, constitués d'élus (au suffrage universel ou au scrutin de listes) représentant agriculteurs, salariés agricoles, propriétaires et retraités agricoles, et de certaines organisations proches du

secteur agricole (banque, assurance, coopération ...). Ainsi, les assemblées d'élus sont amenées à rendre des avis et des délibérations, à proposer une certaine expertise technique sur les politiques publiques, voire même des stratégies de développement agricole ou d'aménagement rural (Barthès & Veyrat, 2013 : 175).

La Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais est une chambre interdépartementale. Elle est issue de la création volontaire d'une Chambre de Région Nord-Pas-de-Calais en 2011 regroupant les anciennes Chambre Régionale Nord-Pas-de-Calais, Chambre Départementale du Nord et celle du Pas-de-Calais sous une même entité juridique. La création de la Région des Hauts-de-France par l'entrée en vigueur de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, a conduit à la création d'une Chambre Régionale d'Agriculture à l'échelle des Hauts-de-France assurant ses compétences pour le compte des Chambres départementales des cinq départements de la nouvelle Région. La Chambre de Région du Nord-Pas-de-Calais a de fait perdu les compétences de la Chambre régionale pour ne garder que celles d'une chambre départementale. Son statut est alors passé de Chambre de Région à Chambre interdépartementale.

Le siège social de la structure est à Lille, dans le Nord, et le siège organisationnel est implanté à la Cité de l'Agriculture de Saint-Laurent-Blangy, dans le Pas-de-Calais. Douze antennes sont également déployées sur l'ensemble du territoire interdépartemental pour être au plus proche des agriculteurs et des collectivités.

Gouvernance de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

La Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais est constituée d'une assemblée professionnelle regroupant les acteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire du Nord-Pas-de-Calais (exploitants agricoles, salariés, propriétaires agricoles et forestiers, anciens exploitants, syndicats agricoles, coopératives, Crédit Agricole et mutualité). Les soixante-huit élus y siègent pour six ans (Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, 2021).

Les services techniques de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

En interne, la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais s'articule autour de plus de deux cent salariés, répartis sur cinq pôles « métiers ». L'organigramme de la structure est à retrouver en annexe (Annexe I).

Le pôle « Territoire » est divisé en deux services : « Aménagement Territorial » et « Développement Local ». La principale mission du service « Aménagement Territorial » est notamment de suivre les documents (SCoT et PLU-i) et autorisations d'urbanisme (Permis de Construire ...). Mais les conseillers sont également chargés d'accompagner des projets générant des emprises agricoles, d'appliquer des protocoles nationaux dédiés aux grands ouvrages, ou encore de négocier des protocoles locaux. Pour cela, le service est composé de sept salariés, dont le chef de service, M. Hervé PARQUET, directeur adjoint de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, et également chef du pôle « Territoire ». M. PARQUET a été mon tuteur professionnel sur les six mois du stage.

Dans la pratique, j'ai également été beaucoup encadrée par Mme Marianne BOUTRY, chargée de missions sur les territoires du Cambrésis, de l'Avesnois et de l'Artois.

Ce service ne développe cependant pas les interventions « relevant de la prestation payante » qu'une Chambre d'Agriculture peut développer dans le cadre de son intervention sur les champs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Ces missions sont davantage suivies par le service « Développement Local ».

1.1.2. Les fiches « agriculture-urbanisme » : présentation de la mission de stage

Dans le cadre de sa mandature 2019-2025, Chambre d'Agriculture France a établi un Projet Stratégique pour l'agriculture, la forêt et les territoires, se structurant autour de trois axes de travail, associés à seize Domaines d'Actions Stratégiques (DAS). La Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, en partenariat avec les Chambres départementales du Loiret et du Tarn, s'est positionnée pour travailler sur le DAS 14, afin d'accompagner le développement de la nouvelle réglementation en urbanisme via des outils partagés. Les trois chambres ont ainsi candidaté à un Appel à Projet de Chambre d'Agriculture France financé par son Fonds National de Solidarité et de Péréquation n°2 (FNSP2). Les ressources de ce fonds, alimenté par l'ensemble des Chambres d'Agriculture (départementales, interdépartementales, régionales, de Région ...), sont en parties reversées aux chambres dans le cadre d'appels à projets dont les livrables doivent apporter une plus-value au réseau national des Chambres d'Agriculture. Le DAS 14, intitulé « Ruralité, Projets de territoire et services aux collectivités », est associé au deuxième grand axe de réflexion du projet stratégique 2019-2025, à savoir « Créer plus de valeur dans les territoires ». Il s'agit entre autres de se positionner en « *promoteur et acteur des projets de territoire, en développant les partenariats et les services aux collectivités et aux porteurs de projet* » (Chambre d'Agriculture France, 2019 : 13).

La Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais s'est donc mobilisée sur ce DAS et a proposé la rédaction de fiches-outils à destination des conseillers des Chambres d'Agriculture sur l'ensemble du territoire national. Il s'agissait ainsi de proposer des outils permettant de s'approprier le concept du « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) dans une optique d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur le foncier agricole. En effet, la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais avait identifié un contexte nécessitant de s'investir sur le sujet. D'une part, la législation liée au ZAN se met progressivement en place, avec, comme je l'aborderai plus en détail dans ce mémoire, des évolutions encore à venir. Il s'agissait donc de comprendre les concepts associés à la nouvelle législation et les postures à adopter afin de continuer à protéger l'espace agricole. D'autre part, il est nécessaire de maintenir la dynamique de bonne intégration des enjeux agricoles dans les documents d'urbanisme, dans l'optique d'éviter et de réduire les impacts des projets d'aménagement sur le foncier agricole. Le concept du ZAN est développé ultérieurement dans ce mémoire (voir 1.2.5 – La Loi Climat et Résilience et la focale sur la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers).

Le principal objectif du stage était donc lié à l'implication de la Chambre du Nord-Pas-de-Calais dans cet appel à projet. Dès lors, ma mission principale fut de **proposer des outils (type fiches pédagogiques) permettant de s'approprier les enjeux du foncier et de l'économie agricole dans les documents d'urbanisme.**

Il était alors question de s'intéresser à une thématique précise, à savoir la **prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme.** Les documents d'urbanisme regroupent une multitude de thèmes et d'échelles (stratégies d'aménagement du territoire régional, projet de territoire d'un bassin de vie, d'une commune ou d'une intercommunalité, gestion de l'eau

d'un bassin hydrologique, gestion des déchets ...). Ici, je m'intéressais principalement à deux types de documents d'urbanisme locaux : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU-i). En effet, ce sont les deux documents principaux pour lesquels sont mobilisés les services techniques de la Chambre au sujet du foncier agricole. Les deux documents étudiés sont définis en détail dans un autre chapitre de cette première partie (voir 1.3.1 – Présentation des documents d'urbanisme étudiés).

Ainsi, pendant les six mois du stage, j'ai majoritairement travaillé à la rédaction des fiches pour le réseau national des Chambres d'Agriculture. En parallèle, j'ai également pu accompagner plusieurs chargés de missions du service « Aménagement Territorial » dans leurs missions : préparation de réunions d'agriculteurs pour la présentation de projets de PLU, rédaction d'avis sur des PLU, présence à plusieurs réunions d'élaboration de documents d'urbanisme (SCoT, PLU et Charte de Parc Naturel Régional).

Pour comprendre la mobilisation de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais autour de la mission principale du stage, il est nécessaire de saisir l'importance du maintien de l'agriculture dans les territoires.

1.1.3. L'agriculture, une ressource des territoires à protéger plus que jamais

Même si ce mémoire s'y intéresse particulièrement, il est possible de se demander en quoi est-ce important de protéger l'agriculture locale. Pour répondre à cette question, je suis repartie d'un nuage de mots présenté par Hervé PARQUET lors d'un cours dispensé lors de ma formation en Master 2 (Fig. 1).

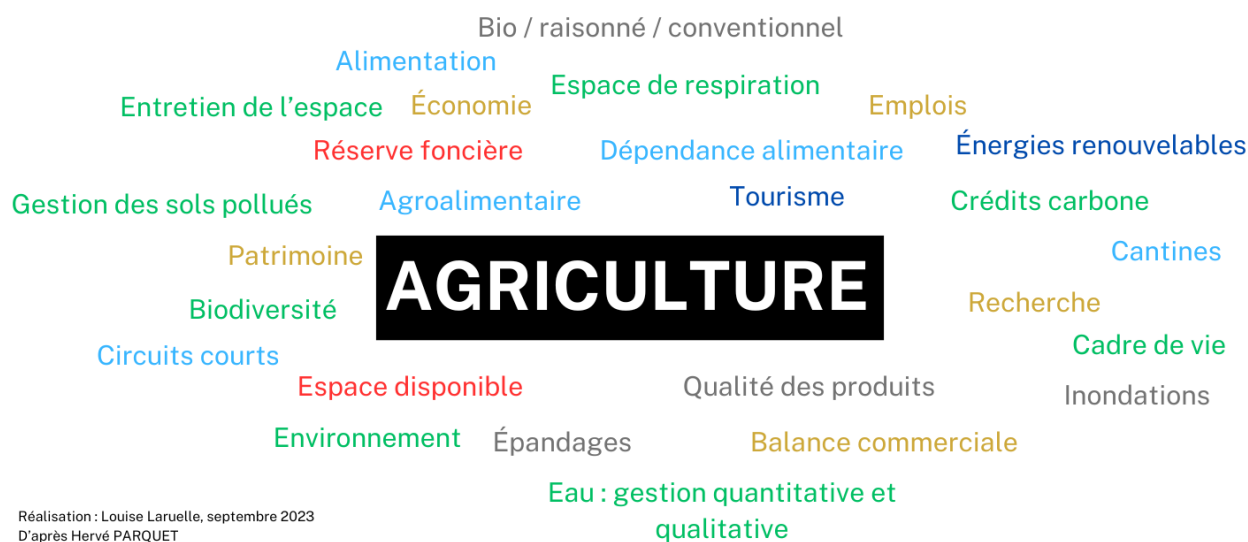


Figure 1 : Nuage de mots sur l'agriculture

Cette figure reprend tout un ensemble de mots-clés associés à l'agriculture, par thématiques en fonction des couleurs des termes utilisés. Les enjeux relatifs au foncier agricole pour les collectivités ou les tiers (considérés comme externes au milieu agricole) sont représentés en rouge. La terre représente à la fois de l'espace considéré comme disponible pour de futurs projets et une réserve foncière. C'est également l'outil de travail principal des agriculteurs. Les

mots en verts renvoient au rôle environnemental de l'agriculture : gestion de l'eau, entretien de l'espace, du cadre de vie, maintien et protection de la biodiversité ... Depuis les années 1990, les pratiques agricoles étaient associées à des « crédits-carbone ». En effet, il était considéré qu'elles permettaient de séquestrer d'une certaine quantité de carbone, donnant lieu à la possibilité d'en émettre l'équivalent.

Les mots en bleu clair représentent les enjeux liés à la fonction nourricière de l'agriculture. En effet, historiquement, l'agriculture était en en capacité de nourrir la population à proximité. Or, les récents constats démontrent une tendance inverse. Pour se nourrir, les Français importent de plus en plus d'aliments produits dans d'autres pays. Entre le 1er trimestre 2020 et le 1er trimestre 2023, les importations de viandes et de produits à base de viande étaient en hausse de 57% à l'échelle de la France, et de 127% dans la région des Hauts-de-France (Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, 2023 : 2). Ces chiffres questionnent ainsi la balance commerciale d'un territoire, c'est-à-dire la différence entre la valeur des biens importés et ceux exportés (INSEE, 2016). Pour aller plus loin, ils renvoient aussi à l'approvisionnement des cantines ou au développement des circuits courts. Or, les récents événements (pandémie de COVID-19, guerre en Ukraine) ont bien montré l'importance d'une production locale et de la dangerosité d'une dépendance accrue aux productions des autres pays : pénurie, flambée des prix ...

En déclin, l'emploi agricole agriculture est également un autre enjeu, associé au développement économique d'un territoire (mots en marron). En 40 ans, la part des chefs d'exploitation a été divisée par quatre (Purseigle & Hervieu, 2022). Le déclin agricole est acté, et il s'agit désormais de préserver cet emploi, associé à de nombreuses plus-values pour les territoires.

En bleu foncé, il s'agit de représenter la diversification des exploitations agricoles : la production d'énergie (méthanisation, biocarburants, énergie photovoltaïque) et le tourisme (exemple : accueil à la ferme)

Les mots en en gris sont associés à des problématiques qui montrent d'autres réalités associées à l'agriculture : élevages, épandages et nuisances induites ... Le nuage de mots présente également les trois grandes familles d'agriculture : conventionnée, raisonnée ou biologique. Ainsi, le terme d'agriculture englobe une diversité de thématiques sur lesquelles il est aujourd'hui nécessaire de se mobiliser : transition écologique et énergétique, souveraineté alimentaire ...

Les principaux enjeux de la mission de stage ayant été présentés, il est désormais essentiel de s'intéresser aux réalités du lien entre agriculture et urbanisme. Pour cela, le prochain chapitre présente un état de l'art retraçant une rétrospective de la prise en compte de l'agriculture en urbanisme et l'aménagement du territoire depuis la seconde moitié du XXe siècle.

1.2. Approche historique de la prise en compte de l'agriculture dans les réflexions sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire

Comme l'introduction de ce mémoire le rappelle rapidement, certains débats récents mettent en lumière l'importance de faire de l'agriculture locale une réelle partie prenante des documents de planification et d'urbanisme locaux français (SCoT et PLU-i). Or, cet enjeu n'est pas nouveau. Depuis les grandes politiques nationales d'aménagement du territoire des années 1950, il est question de s'interroger sur la place de l'agriculture dans les stratégies d'urbanisme et d'aménagement. Cependant, cette prise en compte a évolué au fur et à mesure du contexte national et international, des attentes sociétales et des mutations agricoles, faisant évoluer les textes de loi, influençant in fine l'orientation des politiques publiques locales.

Ce chapitre s'intéresse ainsi à retracer les grandes périodes de la prise en compte de l'agriculture dans les documents de planification et d'urbanisme locaux, afin de comprendre le chemin parcouru jusqu'ici à ce sujet. Il traitera en majorité des grandes étapes et évolutions législatives qui ont permis l'introduction de divers outils d'urbanisme et de planification à l'échelle nationale, couplées aux évolutions des modes de pensée à cette même échelle. Je m'appuierai parfois sur des exemples locaux pour illustrer les phénomènes dans les territoires. Pour cela, j'ai choisi de me baser sur une périodisation déjà établie par Serge BONNEFOY, dans son article « La politisation de la question agricole périurbaine en France : points de repère ». L'article datant de 2011, il est bien sûr question de le dépasser pour également évoquer l'état actuel des réflexions. Ce chapitre s'appuie également beaucoup sur le travail mené par Gérard THOMAS dans le cadre de sa thèse intitulée « De "l'urbanisme agricole" à l'agriurbanisme : un processus exploratoire pour un développement urbain durable », soutenue en 2020.

1.2.1. Années 1950-1960 : les débuts compliqués du lien agriculture-urbanisme

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, de grandes politiques d'aménagement territoriales émergent, en lien avec de multiples préoccupations : crise du logement, redynamisation des territoires en dehors de Paris ... La création de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) en 1962, ou encore la politique nationale des « villes nouvelles » illustrent ce mouvement. Aussi, les principes urbanistiques de l'époque s'imprègnent des idées et réalisations des fonctionnalistes, promouvant entre autres la séparation des fonctions dans la ville. Ces postulats sont à l'origine d'un phénomène national d'étalement urbain. Dans toute la France, les paysages se morcellent du fait de cette « *urbanisation discontinue conjuguée à de faibles densités* » (Offner, 2020 : 60). Cette dynamique est renforcée par la volonté des Français à accéder à la propriété individuelle avec jardin, encouragée par des dispositifs nationaux d'aide à l'accès à la propriété privée.

« *L'urbanisme ignore l'agriculture* »

À cette époque, le sujet de l'agriculture est inexistant dans les débats des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires. En effet, les politiques publiques en matière d'urbanisme et celles concernant l'agriculture sont très éloignées. D'un côté, celles focalisées sur les questions d'aménagement du territoire se concentrent sur l'épineux sujet de la

construction de logement, associé au besoin de reconstruction d'après-guerre. De l'autre, les politiques publiques en matière d'agriculture concernent surtout l'autosuffisance alimentaire, à mettre en lien avec le contexte de sortie de la guerre et de la mise en place du marché commun agricole en 1965 (Bonnefoy, 2011 : 2).

Ainsi, « *le règlement national d'urbanisme de 1961 ignore l'agriculture* » (Thomas, 2020 : 54). Dans les faits, la constructibilité des espaces ruraux est peu contrôlée et limitée.

Ces décennies sont également caractérisées par d'autres phénomènes qui expliquent l'inexistence du dialogue entre urbanisme et agriculture. Les politiques agricoles nationales des années 1960 encouragent la spécialisation et l'intensification des exploitations agricoles. Les français assistent alors, sans vraiment la nommer à l'époque, à une « déterritorialisation de l'agriculture », qui se traduit par une perte de lien avec le territoire (ibid.).

Premiers débats sur les conséquences de l'étalement urbain

En réaction au phénomène d'étalement urbain, certains professionnels de l'urbanisme tentent d'alerter sur les dangers engendrés : mitage des espaces ruraux, destruction des paysages dessinés par l'agriculture ... Cette prise de conscience se concrétise par l'émergence de dispositifs « anti-mitage », et ce dès la fin des années 1960. Cette orientation traduit un fait important dans la construction du lien entre agriculture et urbanisme : le foncier est « *le point de contact le plus fréquent et le plus influent des relations des collectivités avec les agriculteurs* ». (Thomas, 2020 : 179). À la fois patrimoine, outil de production des agriculteurs et support de l'étalement urbain (qu'il concerne le logement ou les zones d'activités), le foncier agricole est la plupart du temps le « nerf de la guerre » des débats qui lient agriculture et urbanisme. De par l'importance du maintien de l'agriculture dans les territoires, il apparaît nécessaire de se mobiliser pour le protéger.

Des premières tentatives de travaux en commun émergent alors entre les deux secteurs, pourtant fort cloisonnés. Les Ateliers Centraux d'Étude d'Aménagement Rural à l'initiative du Ministère de l'Agriculture, associant les services du Ministère de l'Équipement (alors en charge de la planification et de l'aménagement territorial) débouchent sur plusieurs tentatives d'études, de documents et d'actions à Grenoble, en Île-de-France, dans les Bouches-du-Rhône ou encore dans le Nord-Pas-de-Calais qui abordent la question de l'agriculture périurbaine sous l'angle de la planification territoriale (Bonnefoy, 2011 : 2).

L'évolution de l'appareil législatif vient compléter les premiers sursauts d'un dialogue entre agriculture et urbanisme, sous l'angle de la protection du foncier. Ainsi, la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, texte majeur dans la législation de l'urbanisme, instaure deux outils de planification territoriale, qui se saisissent de la question de l'agriculture pour l'intégrer au projet du territoire : le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et le Plan d'Occupation des Sols (POS).

Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) est un document pour toute agglomération de plus de 10 000 habitants pour façonner le projet d'aménagement du territoire, sans réel impact sur le droit des sols mais davantage pour définir une stratégie locale entre différents acteurs du territoire (Terres en ville : 2018 : 8). Ainsi, dans de nombreux SDAU, il est surtout question de croissance urbaine, et « *l'agriculture ne fait pas l'objet de protection particulière* » (ibid.). Elle n'est même pas considérée pour ses diverses fonctions (production

alimentaire, gestion de l'espace et des paysages). L'espace agricole est généralement représentée par du vide (couleur blanche sans apparaître en légende) sur les cartes de destination des sols de la première génération des SDAU.

Le Plan d'Occupation des Sols (POS) est le document réglementant l'utilisation des sols en fonction de zonages qui découpent le territoire communal. Dans le Nord, en lien avec les Ateliers de l'Aménagement Rural, une méthode d'analyse de l'agriculture voit le jour afin de l'intégrer dans les diagnostics des POS (Bonney, 2011 : 2). Mais le constat à l'échelle nationale est le suivant : le POS n'instaure en réalité que peu de dispositions relatives à la préservation des espaces naturels et agricoles face à l'urbanisation diffuse qui s'accélère. Le document est surtout « *au service du développement industriel et démographique* » (Thomas, 2020 : 62).

Avec le recul, de nombreux spécialistes ont décelé les failles de ces outils, et de l'orientation prise avec la LOF. En réalité, la LOF est encore trop pensée dans le sens de l'urbanisation diffuse. Se focalisant surtout sur la maîtrise des sols, elle ne traite pas réellement des problèmes davantage liés au gaspillage d'espaces associé à leur bétonnisation, ni de ceux des espaces non consommés, mais qui restent néanmoins fortement impactés par l'urbanisation (ibid.).

Globalement, le constat à l'échelle nationale est unanime. À l'aube de la décennie 1970, « *les espaces agricoles sont mis au service d'un développement urbain grand consommateur d'espace* » (ibid.). Ce phénomène a de lourdes conséquences, ne serait-ce qu'au sujet des relations entre les deux administrations que sont le Ministère de l'Agriculture et celui de l'Équipement. Les conflits et désaccords se multiplient, et expliquent en partie l'absence de réelle prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme (Thomas, 2020 : 100). Les années 1970, marquées par un début de prise de conscience des questions environnementales, vont cependant faire fortement évoluer les relations entre agriculture et urbanisme.

1.2.2. Années 1970 : les espaces agricoles comme aménités paysagères à protéger

Dans les années 1970, le regard porté par les spécialistes de l'aménagement des territoires et de l'urbanisme sur l'agriculture évolue, en lien avec les préoccupations émergentes autour de la protection de l'environnement, la prise de conscience des limites de la LOF au sujet de la protection des espaces naturels et la nécessité de continuer la lutte contre le mitage, caractérisé par « *l'éparpillement [...] d'infrastructures, de zones d'habitat, de zones d'activité, dans des espaces initialement ruraux* » (Géoconfluences, 2023).

De larges réflexions sur la protection de l'environnement

Dans les années 1970, les questions relatives à la protection de l'environnement montent en puissance, pour se voir projeter au-devant de la scène publique (BOY, 2009 :1). Le rapport Meadows – Les limites de la croissance, publié en 1972, en est un des exemples emblématiques. Ainsi, les outils de planification territoriale et l'appareil législatif français évoluent. Ils se focalisent sur la protection des espaces de nature, en réponse à l'urbanisation qui continue de se propager dans les espaces ruraux.

La création des Parcs Naturels Régionaux en 1967, « *participe de la prise de conscience de la nécessaire protection de l'environnement et du rôle qu'elle peut jouer dans la qualité de vie des Français* » (Delfosse & Poulot, 2022). Ces instruments d'aménagement territorial sont notamment au service de l'animation, du développement des communes rurales face à l'étalement urbain et de la protection de la nature (ibid.).

Parmi les autres étapes qui structurent cette décennie, la circulaire du 29 avril 1975 sur les Zones Naturelles d'Équilibre (ZNE) met en évidence de « *vastes espaces ruraux devant rester à l'écart de l'urbanisation* » (Bonnefoy, 2011 : 2).

Surtout, la Loi pour la protection de la nature du 10 juillet 1976 « *consacre l'environnement comme concept juridique* » (Fromageau, 2018 : 1). La séquence « Éviter-Réduire-Compenser » (ERC) est un outil né de cette loi pour tenter de protéger les espaces naturels. Ce concept se caractérise par trois grands principes. Dans un objectif de lutte contre l'étalement urbain, pour certains projets consommant du foncier vierge d'urbanisation (sélectionnés au regard de seuils et d'impacts sur le foncier), il est demandé d'appliquer premièrement (dans la mesure du possible) une démarche d'évitement de consommation de nouveaux espaces (à travers le renouvellement urbain, la densification, le réaménagement d'espaces vacants). Dans un second temps, si le projet nécessite tout de même de consommer du foncier vierge, il est demandé de réduire au maximum la consommation d'espaces ou de mettre en place des mesures visant à intégrer des aménagements respectueux de la biodiversité (augmentation de la densité urbaine, présence de composantes naturelles dans les projets ...). Enfin, un nouveau principe est intégré à la démarche de frein à la consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers : la compensation. Il s'agit d'anticiper les contreparties liées au projet impactant la biodiversité par le retour à la nature d'espaces urbanisés, la création de nouveaux espaces dédiés à la nature ... Ainsi, il s'agit de ramener l'équivalent des sols urbanisés à leur état naturel initial, au regard de différents critères (Bigard, 2021).

Les nouveaux outils d'aménagement pour la protection des espaces naturels

L'évolution sociétale autour de la montée en puissance des enjeux environnementaux trouve sa traduction dans l'évolution des outils en urbanisme. Avec la loi du 31 décembre 1976 portant sur la réforme de l'urbanisme, de nouveaux outils apparaissent, à l'instar de la Zone d'Environnement Protégé (ZEP). Élaborée conjointement par les Ministères de l'Équipement et de l'Agriculture, la ZEP se situe au « *croisement du document d'urbanisme et de la procédure d'aménagement rural* ». Ce dispositif peut être mis en place dans des communes rurales ne disposant pas de POS. Dans ces zones, un règlement spécifique fixe les modes d'occupation du sol dans une optique de la protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages (L143-1 du Code de l'Urbanisme - version en vigueur au 10 juillet 1977). Outil au service de la lutte contre le mitage, la ZEP participe de l'évolution des POS vers une lutte plus intense contre l'étalement urbain (Thomas, 2020 : 94). Cependant, ce dispositif reste un échec, car les visions des deux ministères sont encore trop éloignées. Pour le Ministère de l'Agriculture, la ZEP est un outil d'aménagement rural pour valoriser l'espace agricole. À contrario, le Ministère de l'Équipement considère que les ZEP sont des outils d'urbanisme en faveur de la protection des paysages et des espaces naturels. Deux regards sur l'espace rural s'opposent car les administrations n'ont aucune culture commune et ont de réelles difficultés à se comprendre. Dès lors, il est impossible d'aborder les espaces ruraux sous la diversité des aspects qu'ils sont en réalité. Dans ces rapports de force, un troisième type d'acteurs intervient et influe sur les stratégies en termes de gestion des espaces ruraux. Les élus locaux sont surtout du côté des propriétaires fonciers qui souhaitent que leurs terrains soient valorisés de par les droits à bâtir accordés, qui dépendent fortement des zonages dessinés par les documents d'urbanisme. Il s'agit d'une vision toute autre, mais qui a cependant son importance.

La domination des idées des ingénieurs du Ministère de l'Équipement entraîne alors une patrimonialisation de l'agriculture. Les stratégies sont surtout orientées en faveur de la protection des espaces agricoles et des paysages, mais rares sont celles qui se préoccupent des enjeux économiques et sociaux associés à ces espaces.

Dans les années 1970, les documents d'urbanisme locaux issus de la LOF évoluent. La multiplication de procédures d'élaboration de POS en milieu rural interroge de plus en plus la place de l'agriculture dans la stratégie locale (ibid.). Dès lors, un changement important s'opère. Les Chambres d'Agriculture sont maintenant associées aux procédures d'élaboration des zones urbaines et agricoles dans les POS, lorsqu'elles en font la demande, et non plus uniquement lorsque le Préfet décide de les associer (ibid.).

Mais des problèmes demeurent. Les réformes de la fin des années 1970 introduisent progressivement les Cartes Communales, document réglementant les droits à bâtir sur le territoire communal en fonction d'un zonage similaire à celui du Règlement National d'Urbanisme (RNU). Mais, même si elles permettent aux communes de ne pas se soumettre à l'exercice du POS, les Cartes Communales n'évoquent pas la gestion des espaces à ne pas urbaniser. De plus, les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) ne sont pas associées à l'écriture du document (ibid.).

Années 1970 - 1980 : aménagement territorial et agriculture, une vision largement environnementaliste, qui tend à évoluer dans certains territoires

L'approche par le paysage se poursuit dans les années 1980 pour tenter de fédérer de nombreux acteurs et sensibiliser à la prise en compte de l'agriculture dans les stratégies d'aménagement du territoire, sous le prisme de la protection de l'environnement et du lien entre agriculture et nature. Parmi les nouveaux outils : le Plan Paysage de 1989, le plan d'action en faveur de la protection et de la reconquête des paysages, ou encore la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.

Dans le même temps, l'agriculture fait face à un phénomène de déterritorialisation, en lien avec la montée en puissance de l'agro-business (Thomas, 2020 : 215). Ces orientations se traduisent alors par les premiers conflits opposant l'agriculture productiviste et d'autres acteurs davantage sensibles aux problématiques environnementales et/ou de santé publique.

La vision environnementaliste et paysagère est particulièrement marquée en Île-de-France. Le SDAU de la Région Île-de-France (SDAURIF) approuvé en 1976 définit des Zones Naturelles d'Équilibre, en mettant de côté de potentielles dispositions relatives à l'économie agricole dans ces espaces (Bonnefoy, 2011 : 2-3). Or, le choix de telles méthodes n'est pas uniforme à l'échelle nationale. À l'inverse, dans la région urbaine de Grenoble, la tendance observée s'est davantage tournée vers le partenariat entre différents acteurs (OPA, collectivité et administration centrale) car l'agriculture « *était perçue comme le maillon faible de l'aménagement périurbain* ». Dès lors, le dialogue et le partage des visions ont abouti au Programme Agricole de la Région Urbaine de Grenoble, mêlant interterritorialité, partenariats et financements. Dès la fin des années 1970, les territoires rhônalpins sont particulièrement impliqués en ce qui concerne le lien entre agriculture et aménagement du territoire. À titre d'exemple, l'Association pour le Développement de l'Agriculture dans l'Y Grenoblois (ADAYG), constituée en 1986, associe Chambre d'Agriculture et collectivités pour la mise en réseau d'initiatives locales sur le sujet. C'est également à cette date qu'ont lieu les premières rencontres de l'agriculture et de la ville (ibid.).

En résumé, la fin des années 1970 est marquée par l'émergence d'une nouvelle approche pour tenter d'intégrer l'agriculture aux réflexions relatives à l'aménagement des territoires. Dans toute la France, il s'agit surtout de « *l'instrumentaliser à des fins de protection paysagère et environnementale ou dans le cadre d'une vision urbaine de cadre de vie* » (Thomas, 2020 : 280). Cela se traduit par l'instauration de quelques outils comme le PAR ou la ZEP, qui illustrent la domination de la pensée unique de l'aménagement de l'espace du ministère de l'Équipement. Aussi, à l'aube des années 1990, les outils d'urbanisme propres aux espaces ruraux n'abordent pas les enjeux de prospective. Aucun document n'aborde la question des relations socio-économiques entre agriculture et territoire. En parallèle, l'agriculture française perd de plus en plus son lien au territoire.

Pour endiguer ce phénomène, les nouveaux concepts des années 1990 vont permettre de porter un nouveau regard sur les espaces agricoles, notamment au profit de leur multifonctionnalité.

1.2.3. Années 1990 : Renforcement des préoccupations environnementales et notion de durabilité – quelle place pour l'agriculture dans les réflexions sur l'aménagement des territoires ?

Dans les années 1990, la place de l'agriculture dans les débats sur l'urbanisme et la planification territoriale évolue, en lien avec l'émergence de plusieurs concepts : le développement durable et la multifonctionnalité des espaces agricoles.

Développement durable et montée en puissance des préoccupations sur l'étalement urbain

En 1987, la Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement publie le Rapport Brundtland, texte majeur qui introduit le concept de développement durable (*sustainable development*) qui se démocratise rapidement à l'échelle mondiale. Cette notion combine trois enjeux (économique, social et environnemental) et est liée aux préoccupations grandissantes des scientifiques et d'autres acteurs de la société civile au sujet de l'environnement. En France, le gouvernement s'empare des concepts et cherche à les appliquer à l'aménagement des territoires.

La question de l'étalement urbain est une des grandes thématiques à traiter pour aborder les territoires sous le prisme du développement durable. Cela aboutit à de nouveaux outils en faveur de la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers. Mais dans les textes, la priorité est surtout donnée aux espaces naturels et forestiers (Thomas, 2020 : 184). L'agriculture, sous ses dimensions multiples, reste très peu abordée.

Selon Gérard THOMAS, trois textes de loi illustrent la trajectoire prise par les pouvoirs publics en faveur du développement durable et son application dans les territoires : la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et de Développement Durable des Territoires du 25 juin 1999, la Loi d'Orientation Agricole de 1999, et la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000. Ces trois textes présentent tour à tour de nouveaux outils pour la protection des espaces naturels et agricoles face à la périurbanisation qui se poursuit.

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et de Développement Durable des Territoires (LOADDT), dite « Loi Voynet », marque un tournant dans l'intégration de l'agriculture dans les réflexions sur l'aménagement de l'espace rural. Elle précise notamment le contenu du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, introduit par la loi du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoires (LOADT). Cet outil « *fixe les orientations permettant le développement durable [des espaces naturels et ruraux] en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale* » (Article 21 de la LOADT). Outil de planification à l'échelle nationale, ce schéma reconnaît entre autres la multifonctionnalité des espaces ruraux et définit dix enjeux stratégiques déterminant des orientations nationales en faveur de la protection des milieux naturels et ruraux pour vingt ans (Raffarin et al, 2001).

Ensuite, la Loi d'Orientation Agricole de 1999 instaure les Zones Agricoles Protégées (ZAP). Cet outil illustre bien la tendance amorcée dans les années 1970 au sujet de la protection des espaces pour lutter contre l'étalement urbain. Une ZAP est une servitude d'utilité publique mise en place par l'État ou une commune (depuis, le cadre d'intervention s'est élargi aux

intercommunalités et structures de SCoT) régulant tout changement d'affectation ou de mode d'occupation des sols sur un périmètre défini (CEREMA, 2020). Mais cet outil est un échec. Les élus locaux restent réticents à figer les droits du sol sur leur territoire, alors que le contexte favorise encore la constructibilité des terres agricoles. Aussi, leur caractère « agricole », comme en témoigne son nom, illustre une politique encore trop sectorisée, qui traite peu des relations entre les espaces agricoles et urbains, qui se répercutent dans les relations des acteurs (Thomas, 2020 : 188). En 2018, le Ministère de l'Agriculture dénombrait 57 ZAP effectives (40 000 hectares) et 28 en projet. Elles se concentrent surtout autour de l'ancienne région Rhône-Alpes et le Nord de la région Pays-de-la-Loire : Loire, Indre-et-Loire, Loire-Atlantique (De Menthière et al., 2018 : 45).

Afin de disposer d'outils efficaces, il convient de mettre en place des protections qui tiennent compte des relations multiples entre l'agriculture, l'espace au sens large et la société. Or, ce besoin de concilier agriculture et aménagement du territoire pour davantage de transversalité est notamment pointé par un rapport du Sénat publié en 1997, dit « Rapport LARCHER » : « 80 % du territoire étant agricole, sylvicole ou naturel, un projet d'aménagement du territoire et de développement durable ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur le devenir de l'agriculture » (Larcher, 1997 : 44).

Enfin, la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000, dite « Loi SRU », est considérée comme une loi qui réforme considérablement le droit de l'urbanisme, faisant évoluer les documents de planification et d'urbanisme locaux. Le Schéma Directeur (remplaçant le SDAU après les lois de décentralisation de 1983) devient le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Le POS évolue en Plan Local d'Urbanisme. Ces deux documents ont une pièce en commun : le Plan d'Aménagement et de Développement Durable, traduisant là encore la toute-puissance d'une notion désormais centrale dans les milieux de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires.

La Loi SRU développe de nouveaux grands principes en termes « d'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels urbains, périurbains ou ruraux » (L121-1 du Code de l'Urbanisme – version en vigueur au 14 décembre 2000). Mais les professionnels de l'urbanisme constatent un certain nombre de « ratés ». Tout d'abord, la Loi SRU vient à contre-courant de la LOA de 1999 en matière de protection des espaces agricoles, en supprimant notamment l'obligation de produire une carte de destination des sols dans les POS (BONNEFOY, 2011 : 5).

Aussi, le texte de loi est davantage tourné vers les préoccupations environnementales, comme l'illustre l'évaluation environnementale, obligatoire pour chaque document d'urbanisme. L'évaluation environnementale est relative à « l'appréciation des effets environnementaux des différents programmes menés par les collectivités publiques dans l'ensemble de leurs secteurs d'intervention » (Dupuis, 2017 : 195). Peu de structures porteuses de SCoT, car peu sensibilisés à la question de par l'orientation prise par le pouvoir central, imposent la réalisation d'études d'impacts sur des projets sur l'agriculture.

En 2018, une mission du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) est chargée d'évaluer les outils participant à la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers. À titre d'exemple, au sujet de l'évaluation environnementale à laquelle sont soumis les documents d'urbanisme (R122-17 du Code de l'Environnement), les auteurs soulignent « la nécessité qu'il y aurait à ce que les études d'impact ne portent pas que sur le volet environnemental mais aussi sur le volet agricole et forestier » (De Menthière et al., 2018 : 31).

Malgré tout, Serge BONNEFOY considère que « *la création des SCoT constitue un progrès très significatif dans la prise en compte de l'agriculture* ». Pour lui, plusieurs facteurs contribuent à faire du SCoT un document efficace pour concilier urbanisme et agriculture, en incluant également des réflexions sur la gestion des espaces naturels : l'association des Chambres d'Agriculture à l'élaboration du document, les différents domaines abordés dans le rapport de présentation, la rédaction d'un projet politique (le PADD) et d'une pièce prescriptive (le Document d'Orientations Générales – DOG – aujourd'hui Document d'Orientations et d'Objectifs – DOO). Les règles peuvent se traduire par objectifs chiffrés de consommation d'espaces, des objectifs de densification des opérations de logement ou encore des dispositions anti-mitage. À travers une prise en compte de la diversité de l'agriculture locale (dans ses trois dimensions : l'espace, le fonctionnement des exploitations agricole et les types d'agriculture), les acteurs locaux prennent plus facilement conscience des liens entre espaces urbanisés et agricoles. Dès lors, le projet politique peut davantage être partagé par une multitude d'acteurs (Bonnefoy, 2009 : 127-128). Mais plus le territoire de SCoT est grand, moins le portage politique est facile.

La Loi SRU amène également à une approche transversale du PLU : écriture d'un projet politique focalisé sur les enjeux de développement durable (PADD), procédure associée à une concertation obligatoire (même si les conditions de sa mise en œuvre restent à déterminer par les collectivités). Mais malgré tout, « *dans les PLU, la problématique agricole est instrumentalisée dans une visée paysagère, environnementale et de cadre de vie, et la justification des zones agricoles à préserver se trouve dans une approche encore incomplète au regard des relations agriurbaines* » (Thomas, 2020 : 301). Encore une fois, les enjeux socio-économiques des agricultures locales sont absents des débats.

Dans la lignée des outils de protection du foncier, la Loi relative au Développement des Territoires Ruraux (Loi DTR) du 23 février 2005 continue d'insister sur l'importance de l'accompagnement spécifique des territoires périurbains et du rôle à jouer des documents d'urbanisme locaux (Jarrige et al, 2006). Elle instaure les Politiques de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEANP). Il s'agit d'un outil dédié à la protection à long terme du foncier agricole et naturel, et plus particulièrement à sa valorisation en zones périurbaines. Les PPEANP couplent un périmètre de protection et un programme d'actions (non réglementaire) à définir pour pérenniser le caractère agricole et naturel des espaces (L113-16 du Code de l'Urbanisme). Mais même s'ils constituent des outils de protection stricte des espaces, ils sont cependant peu mis en œuvre. En effet, les élus locaux semblent forts réticents à s'engager dans de telles démarches. Une PPEANP fixe les droits du sol, comme c'est déjà le cas dans un PLU, mais de manière quasi pérenne. Seul un décret ministériel permet d'en modifier les contours. Or, il est reconnu que les élus locaux sont particulièrement à l'écoute des propriétaires fonciers souhaitant faire construire sur leurs terrains pour davantage de rentabilité (discours servant également l'argument du développement des communes par l'accueil de nouveaux ménages, de la survie des écoles ...). La mise en place d'une PPEANP est donc avant tout un engagement politique, associé à un dispositif fort ambitieux (Thomas, 2020 : 307). La première PPEANP est mis en place en 2010, soit cinq ans après la mise en place de l'outil. En 2010, les chercheurs dans ce domaine en décomptait 22, traduisant le peu d'engouement autour de l'outil (Margetic, 2014 : 1). En effet, la PPEANP s'accompagne de la possibilité pour le Département d'exercer un droit de préemption qui prime sur celui du locataire en place et celui des Sociétés d'Aménagement Foncier et

d'Établissement Rural (SAFER). Dès lors, les mondes agricoles craignent que la maîtrise du foncier leur échappe et qu'elle soit détournée par les collectivités.

En résumé, dans les documents d'urbanisme des années 2000, certains considèrent que l'agriculture est donc surtout instrumentalisée au regard de ses fonctions de gestion des espaces ruraux. Elle participe au maintien des coupures vertes et de l'entretien des espaces de nature et à risques. Certaines structures de SCoT arrivent à faire inverser le regard, à l'aide d'une gouvernance associant des acteurs aux enjeux à concilier : élus locaux, acteurs de la profession agricole et de l'environnement (Bonnefoy, 2009 : 128). Les dimensions sociales de l'agriculture restent très peu abordées. À l'époque, les espaces agricoles sont surtout le support des futures zones de développement économique, en lien avec l'étalement urbain qui continue de proliférer.

Les nouveaux outils pour intégrer l'agriculture au projet de territoire : agriculture et développement local

La Loi d'Orientation Agricole de 1999 crée les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), nouvel outil qui tente d'allier agriculture et aménagement territorial. Les réflexions sur les CTE, impulsées par le sociologue Bertrand HERVIEU, émergent d'une évolution des conceptions de l'aménagement du territoire vers davantage de prise en compte des spécificités territoriales, mais aussi de l'accroissement de l'exigence en matière de compétitivité constatée dans les milieux agricoles.

Le programme CTE se veut ainsi être une approche transversale de l'agriculture qui reconnaît les fonctions économiques, environnementales et sociales de l'agriculture, mettant ainsi en lumière les trois piliers du développement durable.

Les CTE correspondent à des projets de développement en lien avec la stratégie territoriale mis en place par les agriculteurs associés à la mise en œuvre de mesures environnementales ou économiques : adoption de pratiques respectueuses de l'environnement, aides à l'investissement matériel ou favorisant la pérennité de l'emploi ... (Léger et al, 2006)

À l'époque, le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT - anciennement DATAR) œuvre pour la reconnaissance de l'importance des questions relatives à l'agriculture dans les débats sur l'aménagement des territoires. Au début des années 2000, le CIADT et la mission interministérielle sur les moyens de l'intervention foncière en zone périurbaine entendent entre autres développer les CTE et les « projets agri-urbains », synergie entre acteurs politiques locaux et Organisations Professionnelles Agricoles pour construire une stratégie efficace de protection des espaces agricoles (Bonnefoy, 2011 : 5). L'apparition de ce néologisme illustre le renforcement du lien entre agriculture et ville, de la prise en compte de l'agriculture dans les stratégies d'aménagement du territoire. Les Territoires AgriUrbains (TAU) de la région Île-de-France, mis en place en 1999, vont notamment dans le sens d'une agriculture vectrice de territorialité (Toublanc & Poulot, 2017). Les CTE traduisent donc l'évolution vers une agriculture au service du développement local, nouveau concept en matière d'aménagement territorial. En effet, dès la fin des années 1980, les discours des pouvoirs publics s'orientent vers l'importance du local, des « pays » (institués à l'occasion de la LOADT) et des spécificités territoriales. La notion de pays correspond au « territoire de vie ». Il s'agit d'un découpage territorial qui renvoie à la « reconnaissance d'un

territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » (Doré, 2011 : 1).

L'introduction des CTE est à mettre en lien avec celle des Mesures Agro-Environnementales (MAE) de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne en 1992. Pour reprendre la définition du chercheur Bernard ELYAKIME, les MAE, « *basées sur le volontariat, financent les pertes et les surcoûts liés aux pratiques respectueuses de l'environnement adoptées par un agriculteur* ». Elles concernent autant le maintien de l'élevage extensif, l'entretien des paysages, la protection de la ressource en eau par réduction des intrants chimiques que la conversion en agriculture biologique, la liste n'étant pas exhaustive (Elyakime, 2008). Les MAE renforcent clairement l'idée que les agriculteurs participent à la gestion et à l'entretien des espaces. Or, elles participent également à l'augmentation des interactions entre milieux agricoles et autres usagers de l'espace, entraînant de facto davantage de conflits, notamment avec les défenseurs de la cause environnementale. Des outils comme les CTE interviennent alors pour tenter de calmer les conflits, en essayant de renforcer l'ancrage de l'agriculture dans les territoires.

Les évaluations a posteriori des CTE dans les années 2000 montrent cependant que ces outils se sont montrés inefficaces sur le plan de la territorialisation de l'agriculture. Ceci s'explique en partie par la réticence des milieux agricoles (Thomas, 2020 : 187). Ils sont rapidement remplacés par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD).

Vers la reconnaissance de la multifonctionnalité des espaces agricoles pour la durabilité des territoires

À la fin des années 1990, les pouvoirs publics reconnaissent la nécessité de faire évoluer des politiques agricoles nationales. C'est dans ce contexte qu'émerge la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, grâce notamment aux travaux du géographe Pierre DONADIEU et de l'agronome André FLEURY au sujet de l'agriculture périurbaine, qui participent fortement au changement de regard (Bonney, 2011 : 4). Les auteurs définissent l'agriculture périurbaine comme « *celle qui se trouve en périphérie des villes, quelle que soit la nature de ses systèmes de production* » (Donadieu et al, 1997 : 45). Dans leur article « *De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine* », les deux scientifiques mettent en avant l'importance des rapports entre espaces bâtis et espaces cultivés, voire entre agriculture et ville au sens large : relations économiques (économie locale ou autoconsommation), rôle nourricier, plus-value foncière, paysage de campagne (ibid.). L'agriculture doit composer avec ses « *nouvelles missions urbaines* ».

La Loi d'Orientation Agricole de 1999 consacre ainsi son article premier à la multifonctionnalité de l'agriculture : « *la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable* » (Article 1 de la loi n°99-574 du 9 juillet 1999).

Ces réflexions sont également impulsées à l'échelle européenne, quand la Commission Européenne, institution de l'Union Européenne, introduit en 1997 la démarche de l'Agenda 21, directement issue des réflexions sur le développement durable. Il y est notamment question d'aborder le rôle des agriculteurs dans la gestion des ressources naturelles, ou encore dans la sauvegarde des paysages. Or, ce courant pour faire valoir la multifonctionnalité des espaces agricoles est rapidement contré par une vision différente d'acteurs qui préfèrent parler de « *rôles de l'agriculture* » (Thomas, 2020 : 183).

Impacts de la décentralisation sur l'évolution des façons de penser l'aménagement territorial

La décennie 1990 est également marquée par des vagues successives de décentralisation, impulsées par les grandes lois de décentralisation de 1983, qui se poursuivent avec la LOADDT et la « Loi Chevènement » du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale. Cette période se traduit entre autres par le renforcement de l'échelon intercommunal à travers trois niveaux d'Établissements Publics à Fiscalité Propre (EPCI) : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. En ce qui concerne l'urbanisme, le processus de décentralisation reste particulier : l'État central ne pilote plus l'élaboration des documents d'urbanisme locaux, mais soumet malgré tout au Règlement National d'Urbanisme toute commune ne disposant pas desdits documents. Ce contexte a notamment pour conséquence de positionner davantage l'État central en faveur des initiatives locales. Dans la lignée des approches de l'agriculture de l'époque (développement local, développement durable, protection du foncier), les élus et techniciens dans les territoires se dotent d'outils divers : plans de développement durable, opération groupée d'aménagement foncier, fonds de gestion de l'espace rural ... (Bonnefoy, 2011 : 4).

La Loi Chevènement instaure également la taxe professionnelle unique à l'échelle des EPCI. Jusqu'alors, cet impôt versé par les entreprises était destiné aux communes, les incitant ainsi à créer des zones d'activités, très consommatrices de foncier, pour accueillir les entreprises et encaisser le produit de la taxe. La ressource étant désormais reversée à l'EPCI, les communes ne cherchent plus autant à voir s'implanter des zones d'activités sur leur territoire. Le foncier est donc un peu moins consommé. D'un point de vue stratégique, il s'agit également de s'orienter vers davantage de cohérence en ce qui concerne le développement économique des territoires.

Dès lors que l'État central cède progressivement sa place aux collectivités pour façonner les stratégies d'aménagement du territoire, les initiatives locales foisonnent. Ces travaux sont influencés par l'apparition du terme « agri-urbain » dans les années 1990. Pour le géographe Pierre Donadieu, « *il désigne une action publique visant à mettre en œuvre un projet à la fois agricole et urbain. Les échelles de travail peuvent être aussi bien celle des exploitations agricoles que celles d'une commune ou d'un groupe de communes* » (Donadieu, 2003). Il est intéressant de noter que cette réflexion s'amorce à nouveau dans le Ministère de l'Agriculture mais ne diffuse pas dans les milieux de l'urbanisme (Thomas, 2020 : 384).

L'agronome André FLEURY identifie deux types d'initiatives pour fédérer autour d'un projet local partagé. Premièrement, les « *structures associatives de type ville/agriculture* » ont pour objectif de reconnecter les villes avec leur agriculture. Le Réseau Terres en Ville en est une bonne représentation. Fondé en 2000, il constitue « *le réseau national des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine* ». À l'origine, six agglomérations engagées « *dans des politiques concertées en faveur de l'agriculture périurbaine* » imaginent un réseau pour favoriser la durabilité des villes et les relations entre urbain et périurbain. Par exemple, en poussant à développer des partenariats entre collectivités et Chambres d'Agriculture (nécessaires pour adhérer au réseau), Terres en Ville a beaucoup œuvré pour la prise en compte de l'agriculture par les acteurs publics locaux (Tétilon, 2011 : 5). À titre d'exemple, la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais est membre du réseau Terres en Ville à travers le partenariat avec trois

EPCI : la Métropole Européenne de Lille, Douaisis Agglo et la Communauté d'Agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys-Romane.

Deuxièmement, les « chartes agricoles » prennent place dans de nombreux territoires. Il s'agit de documents officiels, « cosignés par les élus et les agriculteurs, qui définissent les enjeux communs et les engagements réciproques » (Fleury, 2006). À titre d'exemple, la Charte Agricole d'Aubagne est signée en 1992. Il s'agit d'un partenariat entre différentes institutions (administrations, municipalités, professions agricoles) qui s'engagent pour le maintien et le développement de l'agriculture en périphérie des villes (Consalès, 2001). La tendance se poursuit ces dernières années, à l'instar de la Charte Agriculture Urbanisme du Nord, signée en septembre 2022. Les signataires (le Président de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, le Préfet du Nord, le Président de l'Association des Maires du Nord et celui des Maires Ruraux du Nord) se sont engagés « à œuvrer collectivement [...] pour un développement équilibré des territoires, la gestion des risques naturels, la préservation de la biodiversité et de l'identité des territoires dans un souci de préservation de l'espace et de l'économie agricole » (Charte Agriculture & Urbanisme du Nord, 2022 : 6).

Une étude de l'Institut National de Recherches en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture (IRSTEA - désormais INRAE), réalisée en 2011, met cependant en évidence les limites des chartes sur le foncier agricole. La multiplicité des acteurs engagés alourdit le dispositif et augmente les conflits d'agendas et de calendrier. La faible association des élus locaux et l'absence de portée réglementaire ont tendance à limiter les réalisations concrètes des chartes. Parmi les cas étudiés, 24% des chartes n'aboutissaient à aucune réalisation concrète. Au mieux, elles participaient surtout à faire évoluer les relations entre les acteurs réellement impliqués dans le processus. L'absence de communication, de suivi ou le non-respect des engagements sont également d'autres limites mises en avant par l'étude (Borg et al, 2011 : 13).

Pour résumer, les années 1990 sont marquées par des évolutions notables en ce qui concerne le lien entre agriculture et urbanisme. Cette dynamique est notamment portée par l'émergence du concept de développement durable, qui tend à concilier développement économique, social et environnemental. L'agriculture est donc ainsi toujours étudiée sous le prisme de la protection du foncier sous la pression de l'étalement urbain. Mais il est de plus en plus question de l'insérer dans le projet de territoire, car les pouvoirs publics reconnaissent désormais ses multiples fonctions.

La décennie qui suit s'inscrit dans la tendance amorcée, entre protection du foncier et développement local. Mais les dynamiques s'intensifient et les outils sont renforcés.

1.2.4. Entre les années 2000 et 2010, le dialogue entre agriculture et urbanisme s'intensifie

Les années 2000 sont marquées par une diffusion massive des principes du développement durable, notamment au regard du tournant amorcé sur les questions de changement climatique. Les injonctions vers davantage de durabilité dans le système urbain ont pour conséquence de questionner les interrelations de l'urbain avec l'agriculture : importances de l'économie territoriale, montée en puissance des questions alimentaires, critiques d'un modèle agricole productiviste intégré au marché mondialisé (Thomas, 2020 : 280). Dès lors, il n'est plus seulement question de penser à l'agriculture comme support d'aménités paysagères, mais de s'intéresser davantage à une diversité de thématiques mêlant alimentation, étalement urbain, interterritorialité, ville durable ou encore territorialisation de la politique agricole (Bonnefoy, 2011 : 5). Mais alors que les représentations de l'agriculture se multiplient, comment évolue sa prise en compte dans les documents d'urbanisme locaux ?

Vers la fabrique des systèmes alimentaires territoriaux : « la ville qui mange »

Dans le contexte évoqué ci-dessus, la première Association française pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne (AMAP) voit le jour en 2003. Les AMAP sont des « formes alternatives d'agriculture [...] portées par des agriculteurs et des citoyens visant à s'affranchir des modèles de production et de consommation de produits standards insérés dans des filières agro-industrielles » (Mundler, 2009 : 155). Mais les questions relatives à l'alimentation sont relativement peu intégrées dans les documents d'urbanisme des années 2000.

Les nouveaux débats font émerger des systèmes alimentaires territoriaux « aux configurations variées » de par la sectorisation de l'agriculture qui demeure : valorisation des productions agricoles limitant l'utilisation d'intrants chimiques (AMAP), développement de filières courtes au service de l'économie territoriale (production locale face aux grands marchés métropolitains), émergence du mouvement Slow Food (critique radicale du modèle alimentaire associé au fast-food pour la reconnaissance d'un nouveau rapport à l'alimentation tourné vers la gastronomie) ... (Bonnefoy, 2011 : 6 ; Deléage, 2004). La publication en 2013 de l'ouvrage « La ville qui mange : pour une gouvernance urbaine de notre alimentation » d'Isabelle LACOURT et Nicolas KRAUSZ renforce l'importance d'intégrer les questions relatives à l'alimentation dans le domaine de l'urbanisme : les citoyens se nourrissent, mais la ville mange également les terres dont elle pourrait se servir pour produire de la nourriture pour ces habitants. D'où la nécessité de réfléchir en simultané aux politiques alimentaires et territoriales.

À l'heure de la ville durable, l'agriculture est à la fois considérée pour ses capacités à fournir des aménités vertes et entretenir les paysages (apport de la vision des années 1970 d'une agriculture patrimonialisée et rapportée à la nature – renforçant les rapports de force entre acteurs aux visions divergentes) que pour son rôle dans la fabrique de l'interterritorialité (Bonnefoy, 2011 : 7). Ainsi, le réseau Terres En Ville a défini cinq types de politiques agricoles périurbaines (Tétillon, 2011). Dans des territoires comme au Mans ou à Amiens, le rôle de l'agriculture reste associé à des logiques de protection des espaces et des paysages. Les « campagnes urbaines » de Rennes ou Besançon construisent les relations ville-agriculture autour des dynamiques socio-économiques, portées par une reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture. Dans les territoires « d'opportunités agriurbaines » (Lille, Lyon ou Strasbourg), les politiques s'orientent vers davantage de complémentarité entre ville

et agriculture. Dans des territoires comme Aubagne ou Grenoble, le modèle est celui du développement agricole périurbain. La multifonctionnalité agricole est une véritable ressource pour le développement local (valorisation produits locaux et circuits de proximité, des paysages agricoles, des pratiques respectueuses de l'environnement, développement des liens agriculteurs/citadins). Enfin, Toulon et Perpignan illustrent le modèle du développement des filières territoriales. Dans ces territoires, l'économie locale est réellement portée par les forces de l'agriculture. Les dimensions paysagères et environnementales de l'agriculture sont reconnues comme ailleurs mais sont désormais secondaires dans les choix stratégiques opérés (ibid.).

Lois Grenelle, les préoccupations sur l'étalement urbain demeurent

L'agriculture devient un « *instrument de la construction urbaine* », pour reprendre les mots de la thèse de Moez BOURAOUI (Bouroui, 2001). Mais ce n'est pas pour autant que les débats sur l'étalement urbain s'éclipsent au profit des nouveaux enjeux. Entre 2000 et 2008, le rythme annuel moyen de consommation d'espaces agricoles a fortement augmenté. Or, sur cette même période, les surfaces forestières et naturelles avaient tendance à rester stables, voire à légèrement augmenter (ONCEA, 2014). Ainsi, à l'aube des années 2010, les lois Grenelle viennent renforcer le Code de l'Urbanisme au sujet de la protection et de l'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains.

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement (dite Loi Grenelle I) du 3 août 2009 instaure un objectif de « *lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espaces auront été définis* » (Article 7 de la Loi Grenelle I).

Or, selon Gérard THOMAS, bien qu'elle mette en lumière la nécessité de lutter contre l'étalement urbain, la Loi Grenelle I ne s'intéresse pas aux « *causes du peu d'efficacité des politiques publiques mises en œuvre depuis la première réforme de l'urbanisme de 1976 engageant la lutte anti-mitige* » (Thomas, 2020 : 208).

Aussi, les enjeux de préservation des espaces agricoles semblent surtout liés à leur contribution aux nouvelles trames vertes et bleues (TVB) des SCoT et PLU. La TVB est un outil d'aménagement du territoire qui « *recouvre un ensemble de continuités écologiques constitué de réservoirs de biodiversité et de corridors écologiques* » (Dupuis, 2017 : 481).

Les Lois Grenelle illustrent encore une sectorisation très marquée de l'agriculture, tant les enjeux socio-économiques sont absents des débats (Thomas, 2020 : 208). Une des explications à donner trouve ses fondements dans la fusion des ministères de l'Équipement, de l'Industrie et de l'Environnement en 2007, au moment de la création du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (actuel Ministère de la Cohésion des Territoires et de la Transition Écologique). Le Ministère de l'Agriculture est mis à l'écart de ce processus et cela explique l'orientation de certaines mesures relatives à l'agriculture des lois Grenelle (ibid.).

Pour Gérard THOMAS, la Loi Grenelle II « *est influencée par une approche sectorielle [...] et ne favorise pas une approche transversale et systémique* » au dépend d'une approche écosystémique, intégrant aussi bien les enjeux agricoles qu'environnementaux (ibid.).

En conclusion, les Lois Grenelle, bien qu'affichant une volonté de ralentir sérieusement le rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, semblent peu efficaces

dans les faits. Pour certains, il s'agit surtout « *d'un affichage de bonnes intentions, en l'absence d'analyse efficace des impacts spatiaux des politiques mises en œuvre* » (ibid.).

Les orientations en faveur de la lutte contre l'étalement urbain se poursuivent avec la promulgation de la Loi pour la Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP) du 27 juillet 2010. À travers ce texte de loi, l'État central souhaite mettre en place une véritable politique de protection du foncier agricole. Il fixe notamment l'objectif de réduction de moitié de la consommation des terres agricoles entre 2010 et 2020 (Thomas, 2020 : 201). L'injonction aux objectifs chiffrés observés ces dernières années est donc l'héritage de politiques impulsées dès les années 2010.

Pour continuer dans cette orientation, la LMAP prévoit le lancement de l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA). Mis en place en mai 2013, il avait pour objectif de produire des données chiffrées sur la consommation des terres agricoles et sur son évolution dans le temps (Portail de l'artificialisation des sols, s.d). En réalité, la mise en œuvre de l'outil subit un manque de moyens efficaces pour produire des données déjà compliquées à traiter. Les bases de données pour mesurer la consommation d'espaces sont multiples, et les chiffres varient fortement selon les choix opérés. L'observatoire souligne que la consommation annuelle d'espaces agricoles peut osciller entre 40 000 à 100 000 hectares pour une même année (Thomas, 2020 : 8).

En parallèle, la loi prévoit l'instauration des Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA). En charge d'émettre des avis sur des projets d'urbanisation ou de documents d'urbanisme, elles sont composées d'acteurs diversifiés : représentants de l'État, des collectivités, des notaires, d'associations environnementales et OPA. Ce cercle élargi illustre le changement de doctrine opéré à l'aube des années 2010. L'urbanisme est désormais « *l'affaire de la profession agricole* » (Sencébé et al, 2013).

LAAAF et Loi ALUR : continuer la lutte contre l'étalement urbain et favoriser une meilleure intégration des enjeux alimentaires

En matière de relations entre ville et agriculture, la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové (Loi ALUR) du 24 mars 2014 et la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAAF) du 13 octobre 2014 viennent fixer de nouvelles bases législatives.

La Loi ALUR vient tout d'abord renforcer le rôle du SCoT dans les territoires, en instaurant le principe de constructibilité limitée pour les territoires n'étant pas couverts par un schéma en vigueur. Le SCoT fait depuis figure de document « intégrateur », renforcé depuis par l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT (découlant de l'article 46 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant sur l'Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique, dite « Loi ELAN »).

Aussi, en plus des objectifs de la consommation d'espaces que le PLU fixe depuis les Lois Grenelle, le document a également l'obligation de les chiffrer, et de comporter des mesures pour limiter l'étalement urbain (L123-1-3 CU, version en vigueur du 19 août 2015 au 1^{er} janvier 2016).

La LAAAF poursuit l'orientation prise par les politiques publiques en matière de prise en compte de l'agriculture dans les stratégies territoriales. Dans un premier temps, elle traduit les évolutions sociétales davantage sensibles aux enjeux d'alimentation. Le premier article du texte instaure le livre préliminaire du Code Rural et de la Pêche Maritime, qui détaille les finalités des politiques publiques en matière d'agriculture et d'alimentation. Parmi les objectifs affichés, on y retrouve celui de « *l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts* » (L1 du Code Rural et de la Pêche Maritime). Cet objectif trouve sa traduction dans les territoires à travers les Programmes Alimentaires Territoriaux (PAT). Les PAT sont des outils pouvant être mis en place par les collectivités territoriales pour établir un projet collectif de territoire sur l'alimentation aux enjeux multiples : économique, social, environnemental, sanitaire, culturel ... (Maréchal et al, 2019). L'alimentation, longtemps impensée dans les stratégies d'aménagement des territoires, trouve maintenant sa place dans les discussions, afin de penser la durabilité des territoires.

Dans un second temps, la LAAAF porte l'ambition d'inscrire l'agriculture française dans les transitions écologique et énergétique, au centre des débats au regard des défis que pose l'urgence climatique. Elle établit ainsi des « *voies de la transition agroécologique : qualité des produits et sécurité alimentaire, [...], ancrage territorial par la promotion des circuits courts, agriculture biologique, systèmes de production innovants, transition énergétique, dimension collective* » (Thomas, 2020 : 212). À titre d'exemple, la LAAAF renforce l'implication des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) dans la mise en place des stratégies d'aménagement territorial durables. Structures chargées de missions d'intérêt général nées dans les années 1960, les SAFER avaient pour vocation d'origine la réorganisation des exploitations agricoles en faveur d'une agriculture productiviste (SAFER, s.d). Mais leurs missions s'élargissent, notamment en ce qui concerne les marchés fonciers ruraux. À titre d'exemple, l'article 29 de la LAAAF crée l'article L142-5-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime, qui précise que « *lorsqu'une SAFER met en vente un terrain dont les productions relèvent de l'agriculture biologique, elle le cède en priorité à un candidat s'engageant à poursuivre une exploitation en agriculture biologique pour une durée minimale de six ans* ».

En matière de protection du foncier agricole, la LAAAF fait évoluer les CDCEA en Commissions Départementales de Protection des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) dans le sens de l'élargissement des missions aux espaces naturels et forestiers. En plus d'en élargir la composition, le texte dote également la CDPENAF d'une mission d'inventaire des friches « *pouvant être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière* » (L112-1-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime).

Enfin, à la suite de la promulgation de la loi, l'ONCEA devient en 2016 l'Observatoire National des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (OENAF). Ses missions sont ainsi élargies afin de renforcer les dispositifs de protections des ENAF, mais les résultats restent les mêmes. Or, le manque de connaissance du fait en lui-même (à savoir la disparition des ENAF, et plus précisément des terres agricoles) constitue « *une des causes de l'impossibilité de penser la question agricole en urbanisme* » (Thomas, 2020 : 209). La présidence de l'observatoire est vacante depuis 2017, et les rapports produits par l'OENAF ne sont pas nombreux et plus actualisés.

Pour résumer, les années 2010 marquent un tournant important dans la prise en compte de l'agriculture dans les stratégies de planification et d'aménagement des territoires. Cela contribue également à la reterritorialisation de l'agriculture, fortement détachée de son ancrage local depuis le virage opéré au XXe siècle avec les politiques en faveur d'une agriculture intensive et productive.

L'ensemble des évolutions évoquées jusqu'ici ont façonné des relations entre agriculture et urbanisme toujours centrées sur la protection du foncier agricole. Ces dynamiques se renforcent ces dernières années, en témoignent l'apparition de nouveaux concepts présentés dans le prochain chapitre.

1.2.5. Décennie 2020 : transitions et consolidation de l'articulation entre agriculture et urbanisme, la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme renforcée

Comme l'ont démontré les précédents paragraphes, la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux a bien évolué depuis la seconde moitié du XXe siècle. Ces dernières années, elle a tendance à être renforcée, et l'agriculture est maintenant abordée sous différents prismes, en lien avec la multifonctionnalité des espaces agricoles : approche foncière, approche par la protection réglementaire, ou approche par le programme alimentaire territorialisé. Cette tendance s'illustre notamment à travers la vulgarisation ces dernières années par les milieux de l'urbanisme du concept de « campagne urbaine », proposé par Pierre DONADIEU dès 1998.

Cependant, le contexte d'urgence climatique amène les décideurs politiques à renforcer la législation sur les sujets des transitions écologique et énergétique. Les deux domaines de l'agriculture et de l'urbanisme sont fortement impactés par les évolutions législatives récentes, et l'intérêt de réfléchir de manière transversale aux deux domaines apparaît comme encore plus évident, pour un projet de territoire cohérent.

À travers deux textes de loi récents, je souhaite montrer comment les deux domaines sont étroitement liés, et doivent ainsi travailler ensemble pour façonner les territoires de demain.

La Loi « Climat et Résilience » et la focale sur la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers

La loi du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, dite Loi « Climat et Résilience », introduit dans la législation un terme qui a beaucoup fait parler de lui depuis : l'objectif « Zéro Artificialisation Nette » (**ZAN**). Concept né dans les années 2010 (Feuille de route de la Commission Européenne pour une utilisation efficace des ressources en 2011, Plan Biodiversité de 2018 ...) le ZAN est aujourd'hui central dans les débats du monde professionnel de l'urbanisme et de l'aménagement. Il est l'aboutissement d'une lutte contre l'étalement urbain et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (dits ENAF) vieille de plus de soixante-dix ans. En effet, comme vu précédemment, en France, les premières réflexions sur l'étalement urbain datent des années 1970, en témoigne la campagne ministérielle « Attention Mitage » de 1977. La Loi Climat et Résilience traduit une évolution des modes de penser, en focalisant les débats sur des termes tels que l'artificialisation des sols (à différencier de la consommation d'ENAF, ou encore de l'imperméabilisation des sols – termes qu'il est nécessaire de définir).

La consommation d'ENAF « est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés » (Article 194 de la Loi Climat et Résilience). Alors que la consommation d'ENAF se focalise sur le processus d'urbanisation, l'artificialisation des sols fait davantage référence à l'état des sols. Elle est ainsi définie par « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » (ibid.). La différence est notable, car l'artificialisation n'est plus uniquement relative au phénomène d'étalement urbain. Elle peut également être associée à toute intensification d'usage dégradant malgré tout les fonctions du sol (Laruelle, 2022). L'artificialisation des sols entraîne entre autres leur imperméabilisation, c'est-à-dire l'incapacité à faire communiquer les couches souterraines et aériennes (Ministère de la Transition Écologique, 2021). Dans ces conditions, leurs capacités d'absorption (d'eau, de dioxyde de carbone ...) diminuent drastiquement. Il est possible de comprendre la distinction entre les deux concepts à travers la figure 2 réalisée par le Centre d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA).

Ces deux analyses par Système d'Information Géographique (SIG) représentent un même

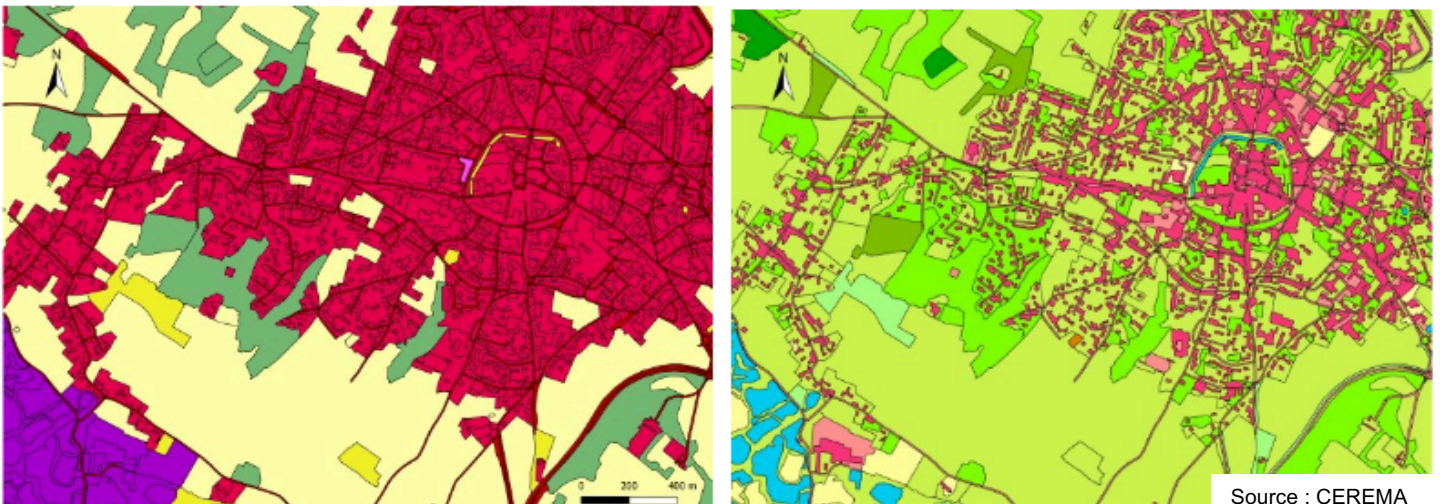


Figure 2 : Différence entre consommation d'espaces et artificialisation des sols

territoire. L'image de gauche illustre la notion de consommation d'espaces. Les figurés rouges représentent les espaces consommés. À l'inverse, l'image de droite s'intéresse à l'artificialisation des sols. Les figurés roses représentent les espaces artificialisés. L'étude de l'artificialisation des sols se fait à une échelle beaucoup plus précise.

Le législateur français a ainsi inscrit un objectif national d'absence d'artificialisation nette à terme et s'est fixé comme horizon l'année 2050. Pour évaluer le respect de l'objectif, la loi établit une méthode de calcul. En 2050, le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols (équation centrale du ZAN) devra être égal à zéro. Il faut comprendre la formule mathématique suivante (Fig. 3).

ARTIFICIALISATION

—

RENATURATION

=

ZÉRO ARTIFICIALISATION
NETTE EN 2050

Figure 3 : Définition du ZAN

Réalisation : Louise Laruelle, septembre 2023

Cela signifie concrètement qu'une surface peut être artificialisée si une surface équivalente est rendue à la nature (par renaturation, désimperméabilisation ...). C'est ce concept central qui permet ainsi de définir le « Nette », au cœur du ZAN.

À l'échelle nationale, la préservation du foncier agricole s'inscrit de manière cohérente dans les débats sur le ZAN. Les terres agricoles sont les principales concernées par ces mesures, avec les espaces naturels et forestiers. Ce souci de la préservation des terres agricoles est à mettre en lien avec les enjeux d'autonomie alimentaire des territoires, du développement et de la pérennité des économies agricoles, de protection de la biodiversité, de la résilience des territoires face au phénomène de dérèglement climatique, aujourd'hui bien identifiable à l'échelle planétaire. Il s'agit dès maintenant de préserver les espaces naturels et agricoles pour lutter efficacement contre l'ensemble des conséquences du dérèglement climatique, à l'origine entre autres de la future sixième extinction de masse, de la perte croissante de biodiversité, de la multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes (sécheresses, inondations ...) qui impactent négativement la vie de nombreux être vivants, humains comme non-humains (Mayer, 2022).

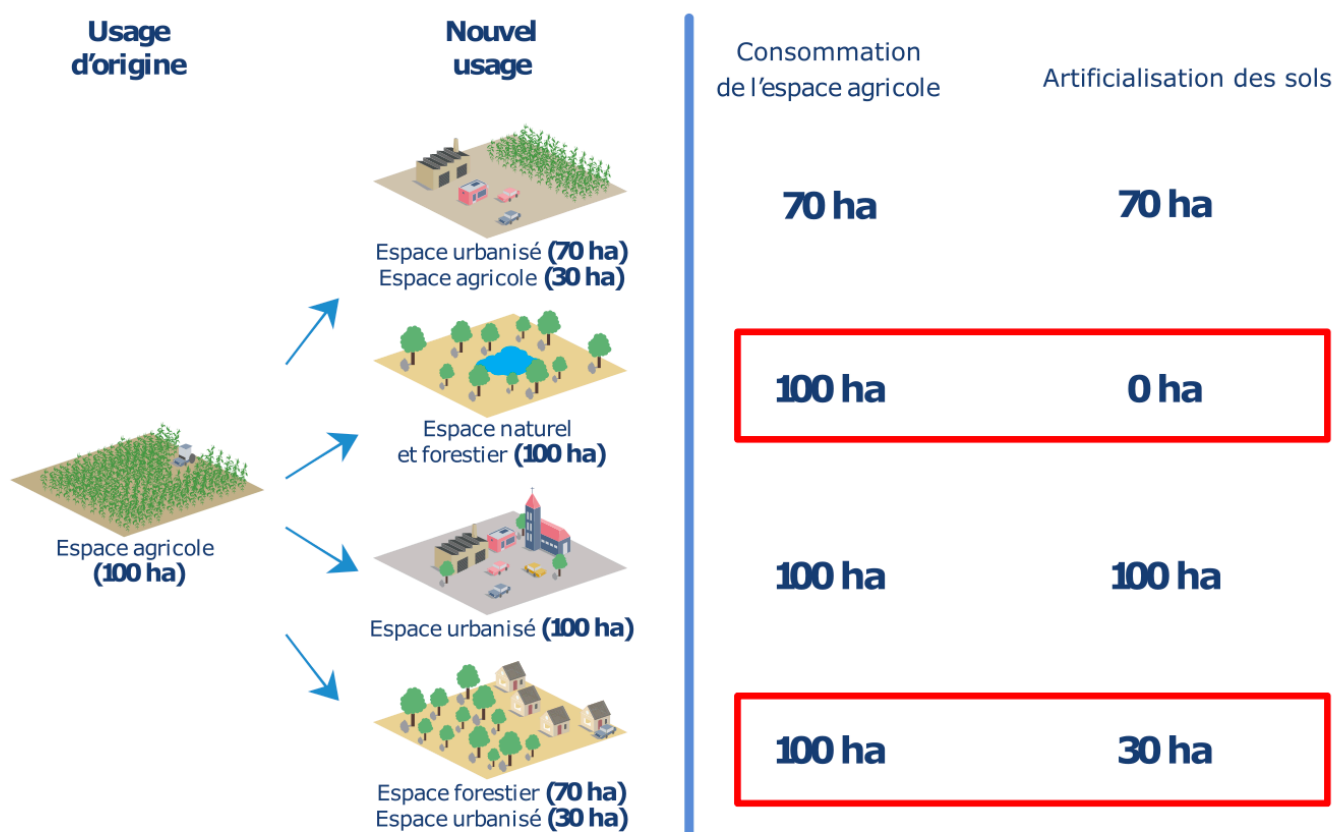
Cependant, les positions en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols se heurtent à d'autres impératifs en termes d'aménagement du territoire : stratégie de réindustrialisation du pays, besoins accrus en logements ...

L'objectif ZAN doit trouver sa traduction dans les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), ensuite repris dans les SCoT et les PLU(i). La protection des espaces naturels et agricoles dans les documents d'urbanisme est donc un sujet central dans l'élaboration des documents.

L'injonction au ZAN invite à se focaliser sur les « droits à consommer » des territoires. Certains professionnels, à l'instar de la Fédération Nationale des SCoT déplorent ainsi une approche « comptable » des projets de territoires (Fortin, 2021). Mais avant tout, cet objectif montre l'importance de protéger les espaces agricoles et de mener des stratégies cohérentes, tout en associant les mondes agricoles. De nombreux OPA comme le Réseau National des Chambres d'Agriculture s'étaient notamment emparés du sujet au moment de l'élaboration de la loi, afin de faire remonter leurs intérêts et attentes au sujet du ZAN.

Il est important de noter que le concept du ZAN montre déjà quelques limites. En effet, en ce qui concerne le foncier agricole, il peut être consommé, sans que cela soit considéré comme de l'artificialisation. La figure 4 illustre ainsi la démarche.

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers



Réalisation : Louise Laruelle, septembre 2023
D'après CCI Normandie

Figure 4 : Consommation des espaces agricoles et artificialisation des sols

Dans cette illustration, l'espace agricole peut être consommé en faveur de projets de reboisement ou de renaturation (encarts rouges). Ainsi, les sols ne sont pas considérés comme artificialisés, alors que la part de foncier agricole diminue malgré tout. Par ailleurs, l'ONCEA a mesuré ce phénomène. Comme cela a déjà été évoqué, entre 2000 et 2008, le rythme annuel moyen de consommation d'espaces agricoles a fortement augmenté. Sur cette même période, les surfaces forestières et naturelles avaient tendance à rester stables, voire à légèrement augmenter (ONCEA, 2014).

Cette approche par la fonctionnalité des sols pose donc question. Est-elle réellement efficace pour protéger la vocation agricole des sols, alors même que les enjeux de souveraineté alimentaire des territoires est aujourd'hui au cœur de nombreux débats ? Il ne s'agit pas de voir s'opposer les différents enjeux du territoire, mais davantage de questionner l'approche par l'artificialisation des sols, aujourd'hui prégnante.

Aussi, l'équation du ZAN repose en grande partie sur le concept de renaturation. La législation le définit comme une « opération de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non-artificialisé » (Article 192 de la Loi Climat et Résilience). Dans les faits, la renaturation invite surtout à recréer des espaces de nature, mais se positionne peu en faveur de la création de nouveaux espaces agricoles. Les élus locaux eux-mêmes associent la renaturation à la création d'espaces naturels ou forestiers, mais pas du tout à la création d'espaces agricoles. Or, comme le montre la figure précédente, la renaturation sous l'angle de la biodiversité peut-elle compenser la consommation de surface agricole productive ?

Les Chambres d'Agriculture tentent d'étudier la renaturation d'espaces en faveur de l'agriculture, mais les premiers échanges en interne montrent déjà que les espaces agricoles sont peu considérés dans les réflexions sur la renaturation.

Dès lors, l'outil du ZAN semble alors peu efficace pour protéger le foncier agricole.

Il est important de noter qu'il convient de rester très vigilant sur le sujet. Les actualités législatives tendent à assouplir les modalités d'application du ZAN, en témoigne la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. Elle accorde notamment à toutes les communes françaises un « droit à consommer » d'un hectare pour la période 2021-2031, indépendamment des objectifs de réduction de moitié de la consommation d'ENAF prévue par la Loi Climat et Résilience.

La Loi APER, nouvelle législation sur la production d'énergies renouvelables dans les territoires

La Loi du 10 mars 2023 relative à l'Accélération de la Production d'Énergies Renouvelables (APER) s'inscrit dans un programme national en faveur des énergies renouvelables. Au regard de la transition énergétique, il est désormais nécessaire de se détourner de l'hégémonie des énergies fossiles. Ce texte de loi vient notamment préciser la planification du déploiement des énergies renouvelables dans les territoires (Ministère de la Transition Écologique, 2023) : schémas et zonages d'accélération des énergies renouvelables. Les SCoT et des PLU(i) ont un rôle à jouer dans cette planification, en déterminant des zones d'implantation préférentielles (ou d'exclusion) des projets d'énergies renouvelables. La Chambre d'Agriculture doit également produire des documents spécifiques relatifs au déploiement et à l'implantation de projets de production d'électricité à partir de l'énergie solaire (L111-29 du Code de l'Urbanisme). Sur ce sujet, l'agriculture est particulièrement concernée : les panneaux photovoltaïques se développent de plus en plus sur les toits des hangars agricoles. Mais surtout, les débats se focalisent actuellement sur les dispositifs du « photovoltaïque au sol » qui divisent les mondes agricoles. En témoigne le titre d'un article du 17 mars 2022 du média Reporterre : « Le solaire, sauveur ou fossoyeur de l'agriculture ? » (Souchay, 2022). Aussi, le texte de loi introduit la notion « d'agrivoltaïsme » dans la législation française : « *installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil et dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils contribuent durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole* » (L314-36 du Code de l'Énergie).

Ce texte de loi est très récent, et les professionnels sont encore en attente de nombreux décrets qui viennent le compléter. Malgré tout, il invite les OPA et les collectivités locales à travailler davantage ensemble pour intégrer une nouvelle approche de l'agriculture dans le domaine de la planification territoriale : la production d'énergies renouvelables.

La figure 5 résume les principales étapes de cette approche historique du lien entre agriculture et urbanisme. Elle identifie entre autres les cinq périodes identifiées, les textes juridiques clés et quelques outils qui témoignent de l'évolution des rapports entre urbanisme et agriculture. D'autres évènements, plus secondaires, sont également repris dans cette frise chronologique.

APPROCHE HISTORIQUE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'AGRICULTURE DANS LES RÉFLEXIONS SUR L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

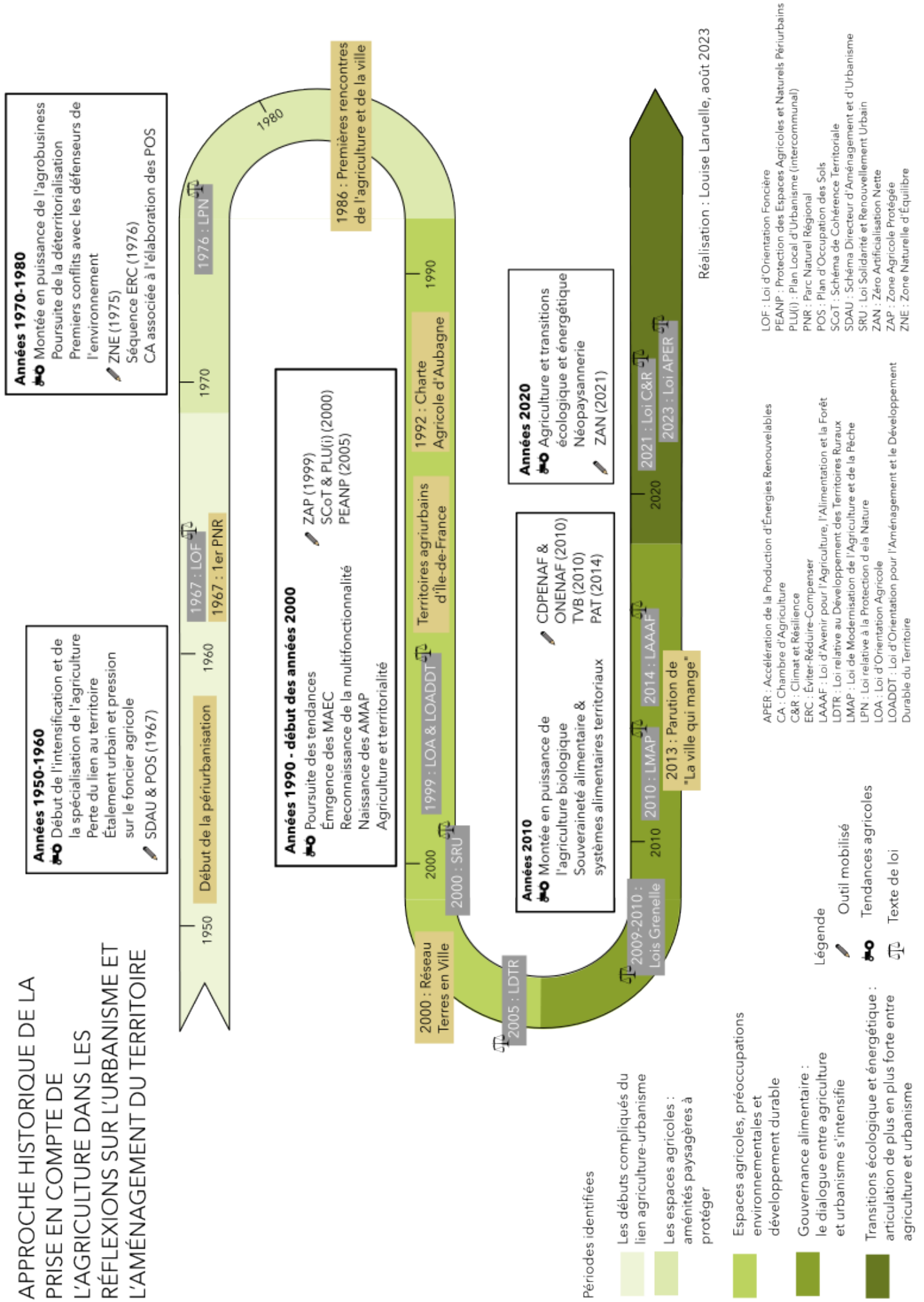


Figure 5 : Approche historique de l'agriculture en urbanisme depuis 1950

En conclusion, en France, le constat d'une agriculture longtemps peu intégrée aux questions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme est globalement partagé. Le phénomène « *d'évitement agricole en urbanisme* » (Thomas, 2020) est surtout à mettre en lien avec la culture urbanistique peu imprégnée des questions, enjeux et réalités agricoles : « *dans une culture d'urbanisme, la prise en compte de la trame verte et de l'armature verte est plus aisée que la prise en compte des activités agricoles et du fonctionnement des systèmes d'exploitation* » (Bonnefoy, 2009 : 129). L'opposition de deux domaines très polarisés a bloqué pendant longtemps le dialogue et les réflexions communes.

Malgré tout, la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme s'est progressivement élargie, en premier lieu de par l'importance de la protection des espaces agricoles face à l'étalement urbain. Dès la fin des années 1970, les espaces agricoles sont reconnus pour leurs services rendus d'aménités vertes. L'injonction au développement durable des années 1990 fait évoluer les regards vers davantage de multifonctionnalité des espaces agricoles. Les acteurs de la planification territoriale leur reconnaissent désormais de plus en plus un rôle dans la structuration des territoires et le développement local.

Les évolutions législatives et initiatives locales des années 2000 ont fait qu'à l'heure actuelle, les politiques publiques reconnaissent que l'agriculture est vectrice de territorialité. Les relations ville-agriculture s'affirment. Et désormais, les mondes agricoles sont également impliqués dans une politique alimentaire territoriale, où leur rôle nourricier premier est réaffirmé. Cela reste néanmoins à géométrie variable dans les territoires, en fonction des jeux d'acteurs locaux et de leur implication sur le sujet.

Les orientations prises dans les documents d'urbanisme locaux illustrent les différentes tendances : zonages réglementaires pour la protection des espaces, intégration des espaces agricoles dans les Trames Vertes et Bleues, objectifs chiffrés de réduction de la consommation de foncier agricole ... Le prisme du foncier agricole apparaît réellement comme le premier point de contact entre agriculture et urbanisme.

Depuis les années 1960, les lois et outils se succèdent : ZEP, ZNE, ZAP, PPEANP, CTE, POS/PLU-i), SDAU/SD/SCoT), CDCEA/CDPENAF, ONEA/OENAF ... La liste des acronymes est encore longue et traduit une sensibilité qui évolue au fil du temps. Le dernier en date, le ZAN, focalise les débats récents sur la protection des espaces agricoles face à l'artificialisation des sols. D'autres défis nécessitent cependant que les acteurs de l'aménagement des territoires et la profession agricole travaillent de concert, comme en ce qui concerne la production d'énergie renouvelable (méthanisation, débats sur le photovoltaïque ...).

Ces constats ont ainsi amené à renouveler les travaux sur le renforcement de la prise en considération de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux. La Chambre d'Agriculture s'est entre autres appropriée cette mission dans le cadre d'un appel à projet de Chambre d'Agriculture France. Ces travaux posent les bases de ce mémoire, dont la méthodologie est présentée dans le chapitre suivant.

1.3. Renouveler l'exercice de la prise en considération de l'agriculture en urbanisme à travers le prisme des documents d'urbanisme locaux ?

Les analyses du chapitre précédent ont permis de montrer que les liens entre urbanisme (au sens des politiques d'aménagement des territoires) et agriculture sont étroits depuis de nombreuses années. Il ne s'agit plus de concevoir l'espace agricole comme une simple ressource foncière pour le développement économique du territoire ou sa politique du logement. Il faut aujourd'hui intégrer les agricultures dans le projet de territoire, comme atout à valoriser, renforcer et protéger. Il s'agit de tendre vers moins de clivages, davantage de travail en commun et de compréhension réciproque des enjeux à concilier. Toutes ces ambitions vont dans le sens d'une « prise en compte » des enjeux agricoles. Ce terme générique renvoie dans son sens le plus strict au fait de « *prendre en considération, d'intégrer quelque chose* » (L'internaute, 2021). C'est bien dans cette acception que je souhaite aborder le sujet de la prise en compte, et moins en tant que notion juridique définissant des rapports hiérarchiques entre des normes juridiques. Pour certains auteurs en sciences humaines et sociales, la prise en compte d'un sujet dans les politiques publiques est à associer à une certaine expertise, c'est-à-dire à « *l'application de la démarche scientifique et à la prise en compte des connaissances qui en résultent dans les processus décisionnels* » (Boucher, 2019 : 1). La prise en compte de l'agriculture dans les stratégies relatives à l'urbanisme et l'aménagement du territoire passerait donc par la mobilisation de l'expertise locale pour influencer in fine les processus décisionnels. Pour cela, la Chambre d'Agriculture semble un interlocuteur privilégié, qui doit d'une part être identifié par les acteurs publics locaux. D'autre part, elle doit elle aussi être active sur le sujet pour valoriser ses compétences dans le domaine, dans l'objectif de l'intérêt général agricole.

Par « la prise en compte de l'agriculture », il est également question de dépasser les seuls débats sur le foncier agricole. Pour penser l'agriculture du territoire, il est nécessaire d'intégrer des réflexions plus larges sur l'activité agricole, le type d'agriculture présente sur le territoire ...

1.3.1. Présentation des documents d'urbanisme étudiés : les SCoT et PLU(i)

Que ce soit de par ce qu'impose la législation ou via des initiatives locales, le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires est étroitement lié à celui de l'agriculture. C'est en tout cas ce que témoigne la présence de services dédiés à l'aménagement, l'urbanisme et le foncier dans les Chambres d'Agriculture.

Le lien entre agriculture et urbanisme est ainsi développé dans les documents d'urbanisme. Regroupant des sujets, et des documents très variés, il est nécessaire de préciser ceux identifiés en priorité par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, et qui sont étudiés dans ce mémoire.

Ici, il est question de s'intéresser principalement à deux types de documents d'urbanisme locaux : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU-i). En effet, ce sont les deux documents principaux pour lesquels sont mobilisés les chargés de mission du service « Aménagement Territorial » de la Chambre au sujet du foncier agricole. Pour des raisons pratiques, le terme « document d'urbanisme local » sera parfois utilisé dans ce mémoire pour faire uniquement référence à ces deux documents.

Les prochains paragraphes présentent le SCoT et le PLU(i) à partir des éléments extraits du Code de l'Urbanisme (Partie législative – Livre Ier - Titre IV et Titre V).

Le SCoT est un document de planification qui définit la stratégie d'un territoire à vingt ans en termes d'environnement, de mobilités, de paysages, de commerces, d'habitat ... La question de l'échelle du SCoT est complexe. Un SCoT peut être à l'échelle d'un ou plusieurs Établissements de Coopération Intercommunale (EPCI). L'échelle du bassin d'emploi, ou du bassin de mobilités, directement en lien avec des logiques économiques et de migrations liées au travail, peut également être mobilisée pour établir un périmètre de SCoT (Scarwell, 2021 : 46). Si elle regroupe plusieurs EPCI, l'autorité en charge du SCoT peut être de nature diverse : Syndicat Mixte (SM), Pôle Métropolitain (PM) ou Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR), conformément à l'article L143-16 du Code de l'Urbanisme.

Un SCoT est composé de trois éléments principaux, définis dans l'article L141-2 du Code de l'Urbanisme. Le Projet d'Aménagement Stratégique (PAS), première pièce, définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à horizon de vingt ans. Anciennement Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), il s'agit de la pièce maîtresse exprimant le projet politique. La deuxième pièce du SCoT correspond au Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO). Le DOO définit les orientations en termes d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques (notamment concernant les documents d'urbanisme inférieurs au SCoT dans la hiérarchie des documents) et de valorisation du territoire. Ces orientations sont déclinées en objectifs, qui fondent le caractère prescriptif du document. En effet, le DOO est le seul document à valeur réglementaire dans le SCoT. La dernière pièce du schéma correspond aux annexes. Elles contiennent obligatoirement un diagnostic du territoire, une évaluation environnementale (analyse des conséquences dommageables de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement), la justification des choix retenus pour établir le PAS et le DOO, ainsi qu'une analyse de la consommation d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (ENAF) au cours de la décennie précédant le projet de SCoT. Les annexes peuvent également comprendre un programme d'actions.

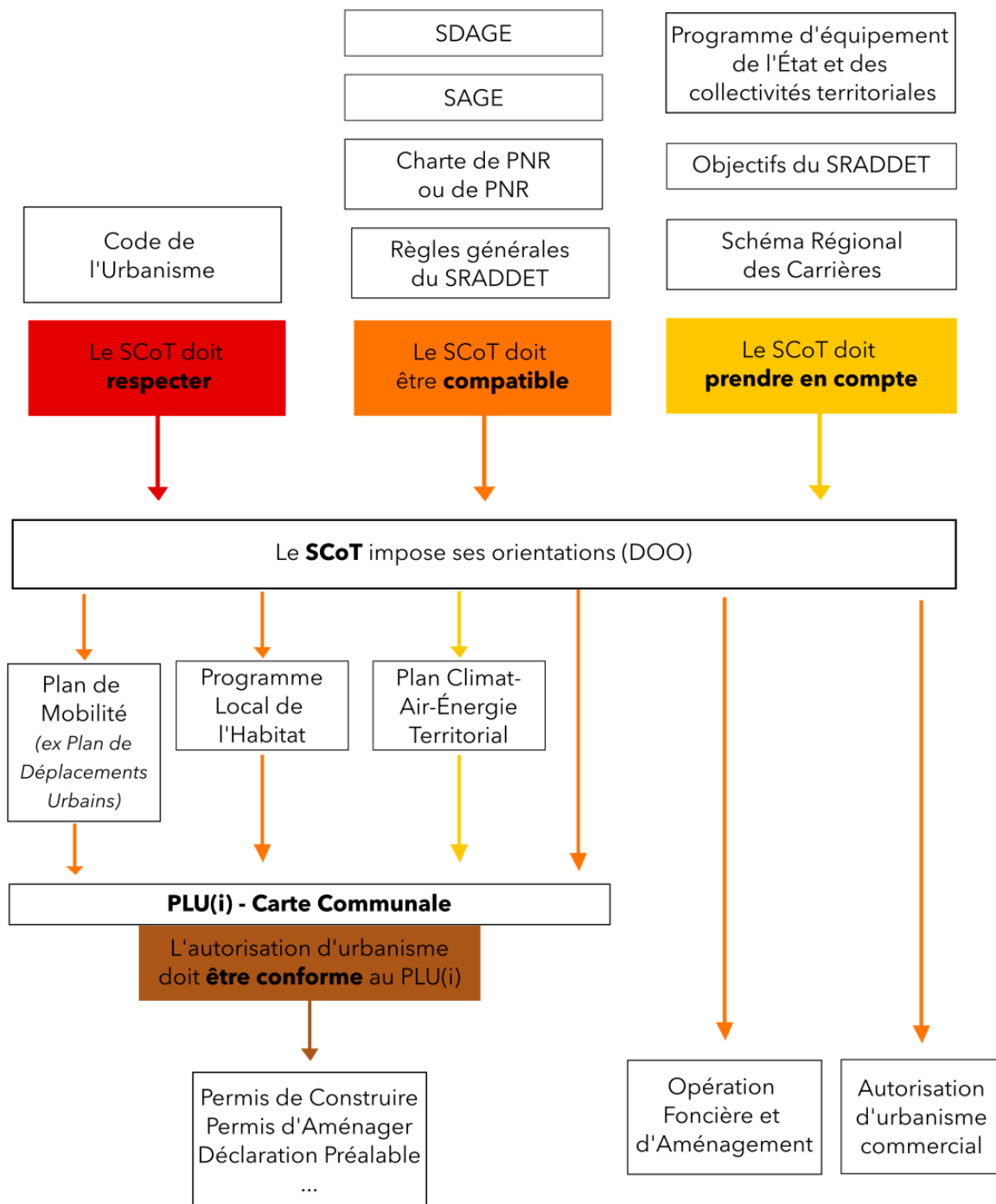
Le PLU(i) est un document d'urbanisme qui fixe les règles d'occupation des sols à l'échelle communale (PLU) ou intercommunale (PLUi), en fonction de zonages qui caractérisent le territoire (zones urbaines, à urbaniser, agricoles ou naturelles). Pour cela, il se base sur un projet politique qui concerne les ambitions en termes de développement économique, de consommation foncière, de logement, de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers ... Toute nouvelle autorisation d'urbanisme (Permis d'Aménager, Permis de Construire ...) doit être conforme aux les règles fixées dans le PLU(i).

Un PLU(i) est composé de trois éléments principaux, définis dans l'article L151-2 du Code de l'Urbanisme. Le Rapport de Présentation, première pièce du document, dresse l'état des lieux du territoire : diagnostic, analyse de la consommation d'ENAF au cours de la décennie précédant le projet de PLU(i), justification des choix opérés pour construire la stratégie du territoire ... Le PADD est la deuxième pièce du document et est établi selon le même modèle que le PAS du SCoT. Ce document exprime le projet politique du territoire. Le règlement correspond à la troisième pièce du PLU(i). Seule pièce opposable en termes de conformité à tous les travaux de constructions, le règlement contient les règles d'utilisation des sols en fonction de zonages. Il est composé d'une partie écrite et d'une partie graphique (également appelée « plan de zonage »). Enfin, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) constituent la dernière pièce obligatoire d'un PLU(i). En faveur d'un urbanisme de projet, cet outil donne une portée opérationnelle aux orientations définies dans le PADD. En effet, les OAP définissent les intentions d'aménagement sur un espace donné, quelle qu'en soit son échelle (secteur, commune ou intercommunalité). Les OAP sont opposables aux demandes

d'autorisations d'urbanisme (Permis de Construire, Permis d'Aménager ...) en termes de compatibilité (rapport plus souple que la conformité).

Le PLU trouve un équivalent dans la Carte Communale. Il s'agit d'un document d'urbanisme simplifié « *qui permet principalement de délimiter, à l'échelle communale, les secteurs où implanter les constructions* » (CEREMA, 2022). Associée à une procédure d'élaboration plus légère qu'un PLU(i), la Carte Communale est minoritaire sur le territoire national. En 2020, le Sénat décomptait 18 400 PLU pour 5 700 Cartes Communales (Primas & Blanc, 2021 : 1). Elles ont également tendance à disparaître pour évoluer en PLU ou PLUi. Ainsi, pour des raisons pratiques, ce mémoire se consacre exclusivement aux SCoT et PLU(i).

Pour saisir l'intégralité des enjeux des documents présentés, il faut savoir les replacer dans la hiérarchie des normes et l'articulation des documents d'urbanisme (Fig. 6).



PLU(i) : Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)
 PN : Parc National
 PNR : Parc Naturel Régional
 SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
 SDAGE : Schéma Départemental de Gestion des Eaux
 SRADET : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires

Réalisation : Louise Laruelle, juillet 2023

Figure 6 : La hiérarchie des documents d'urbanisme

Ici, il n'est pas tant question de présenter l'ensemble des documents qui s'imposent aux SCoT et PLU(i) selon les différents rapports de hiérarchie (conformité/compatibilité/prise en compte) que de donner un aperçu de leur diversité. En effet, ce schéma reprend les principaux documents d'urbanisme « supra-SCoT » et d'autres documents thématiques qui gravitent autour des SCoT et PLU(i). Selon les territoires, pour établir un SCoT, il est parfois nécessaire

de tenir compte de dix-huit documents de rang supérieur (DDTM de Eure, 2020 : 1). Il est important de noter que l'agriculture a également un intérêt à être prise en compte dans ces documents, car il s'agit d'un élément stratégique pour les territoires : dans le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), la Charte de PNR ...

1.3.2. Méthodologie du mémoire

Comme je l'ai présenté dans le premier chapitre, la mission principale du stage se focalise sur une question principale. **Comment renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux (SCoT et PLU-i) ?**

Tout d'abord, s'il est question de renforcer la prise en compte, c'est que l'agriculture est déjà quelque peu intégrée aux débats, mais ne l'est pas suffisamment. Dès lors, comment est-elle considérée jusqu'ici ? Sur quels sujets observe-t-on des lacunes en termes de prise en compte ? Pourquoi y observe-t-on encore des blocages ? Quelles sont les limites des modèles développés jusqu'ici ?

Ensuite, puisqu'il s'agit de dépasser les modèles développés dans les décennies précédentes, quelles méthodes faudrait-il adopter ? Comment faire valoir les intérêts du monde agricole (par ailleurs très composite) lors de l'élaboration des documents d'urbanisme (SCoT et PLU-i), notamment au vu des évolutions sociétales et législatives (objectif ZAN, Loi APER) ? Quels arguments, thématiques ou méthodes faut-il mettre en avant pour renforcer la prise en compte des sujets agricoles, tout en prônant une approche basée sur l'évitement et la réduction des impacts des projets sur l'agriculture ? Quels clivages ces questions soulèvent-elles, et comment est-il possible de les dépasser ?

Ce mémoire tentera ainsi de répondre aux différentes questions posées ci-dessus. À ce titre, les éléments présentés dans ce mémoire se focaliseront sur les travaux réalisés par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais en lien avec la mission principale de mon stage. Ainsi, j'ai identifié trois hypothèses que je souhaite développer dans les prochains paragraphes. Pour chacune de ces hypothèses, j'ai développé un ou plusieurs éléments de méthodologie, pour aboutir à des résultats. Ainsi, les prochains paragraphes présentent la méthodologie de ce mémoire, issue de la formulation des trois hypothèses, présentées par ordre de priorité.

Retracer l'histoire de la prise en compte de l'agriculture dans l'urbanisme

Le sujet principal du mémoire s'intègre dans une thématique beaucoup plus vaste, celle du lien entre agriculture et urbanisme. Or, il ne s'agit pas d'un sujet novateur. Afin de replacer l'objet d'étude dans son contexte spatio-temporel, il est important de comprendre qu'il est l'héritage de choix, politiques et orientations qui ont évolué au fil des décennies. Pour cela, j'ai choisi de dresser une chronologie de l'histoire entre agriculture et urbanisme depuis la seconde moitié du XXe siècle (début des grandes politiques d'urbanisme et d'aménagement territorial en France). Travaillant sur un objet d'étude qui concerne l'ensemble du territoire national, j'ai réalisé un état de l'art sur le sujet à l'échelle nationale, en reprenant les grandes évolutions législatives et sociétales qui ont fait évoluer le rapport entre agriculture et urbanisme depuis les années 1950. Pour cela, j'ai mobilisé en priorité deux sources bibliographiques : l'article « La politisation de la question agricole périurbaine en France : points de repère » de

Serge BONNEFOY (2011) et la thèse de Gérard THOMAS intitulée « De "l'urbanisme agricole" à l'agriurbanisme : un processus exploratoire pour un développement urbain durable », soutenue en 2020. L'état de l'art est complété par une frise chronologique qui synthétise les grandes périodes identifiées.

Comprendre les enjeux de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i)

Le renforcement de la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux (surtout SCoT et PLU-i) passe par la compréhension des enjeux. En effet, je pense que l'identification de l'ensemble des enjeux attenants à la thématique permettrait de comprendre l'importance de s'intéresser au sujet. Cela participerait également de l'argumentaire pour mobiliser davantage sur la question.

Pour cela, je souhaitais tout d'abord m'appuyer sur des lectures scientifiques. Les articles universitaires m'ont aidé à dresser un panel, que j'ai souhaité le plus exhaustif possible, des enjeux de la prise en compte de l'activité agricole dans les documents d'urbanisme locaux. Ces enjeux ont été analysés au regard du contexte spatio-temporel spécifique à l'étude. Pour cela, j'ai mobilisé en priorité le moteur de recherche en ligne Cairn (www.cairn.info) qui recense de nombreux articles, revues et ouvrages de sciences humaines et sociales. Mes recherches se sont parfois poursuivies sur d'autres sites internet (Persée, ResearchGate, OpenEdition ...). Il s'agissait de constituer un corpus de textes de références sur les thèmes étudiés. J'ai complété ce travail par la lecture des travaux sur le lien entre agriculture et urbanisme du réseau Terres en Ville, structure référence sur le sujet.

Ensuite, j'ai également souhaité mobiliser les apports de mon expérience de six mois au sein de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais. En effet, en tant que membre temporaire du service « Aménagement Territorial », j'ai pu participer à des réunions d'élaboration de SCoT ou PLU(i), ou avoir accès à certains documents rédigés par les collègues, qui illustraient les problématiques actuelles qui couplent agriculture et urbanisme. Ainsi, j'ai souhaité intégrer la lecture d'avis rendus par la Chambre d'Agriculture à mon travail. Il s'agit de documents auxquels j'ai pu avoir accès à travers mes missions, et qu'il était particulièrement opportuns d'intégrer à mon analyse. Ainsi, le choix des avis ne relève pas d'une méthodologie particulière. Mais ces lectures m'ont malgré tout permis de renforcer mon argumentaire. Il s'agissait de mieux comprendre les réalités et difficultés auxquelles sont confrontés les services techniques de la Chambre d'Agriculture qui rendent des avis sur les autorisations et documents d'urbanisme, sous le prisme des enjeux agricoles.

Mieux comprendre les réalités de l'agriculture dans les territoires peut également passer par l'élaboration d'une revue de presse. En effet, les quotidiens nationaux et locaux mettent régulièrement en lumière les conflits et attentes divergentes d'acteurs divers au sujet des terres agricoles. Le sujet mobilise de plus en plus de citoyens, qui optent parfois même pour des stratégies de désobéissance, comme l'illustre le très récent événement organisé par le collectif *Les Soulèvements de la Terre* autour des mégabassines de Sainte-Soline (Deux-Sèvres), qui a vu se confronter forces de l'ordre et membres de la société civile.

Une revue de presse constitue, selon la définition du Dictionnaire Larousse, une « *présentation comparative d'extraits d'articles de journaux sur un même sujet* » (Larousse, s.d.). Ayant en

tête l'objet d'étude principal (agriculture et urbanisme), j'ai décidé de travailler à partir de trois structures de presse. J'ai tout d'abord mobilisé deux médias locaux : La Voix du Nord (journal local référence de l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais publié quotidiennement) et Terres et Territoire (hebdomadaire consacré à l'actualité de l'agriculture et de la ruralité dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais). Je bénéficie d'un accès papier à ces deux journaux, et ai également effectué des recherches en ligne, via les moteurs de recherches proposés sur les sites internet des deux médias (www.terres-et-territoires.com et www.lavoixdunord.fr). La dernière source mobilisée est le média en ligne Reporterre (<https://reporterre.net>), « *média de l'écologie* ». J'ai fait le choix d'intégrer ce média pour intégrer une source d'information nationale, et fortement tournée vers les questions écologiques et environnementales, qui, comme ce mémoire l'aborde, sont fortement liées à l'agriculture.

La sélection des articles s'est faite en deux temps. Premièrement, elle provient de la lecture personnelle des articles des trois journaux qui m'ont poussée à intégrer plusieurs articles dans ce travail. Deuxièmement, la majorité des articles de la revue de presse sont issus d'une recherche par mots clés sur les moteurs de recherches en ligne des trois médias (Fig. 7).

Média	Reporterre	La Voix du Nord	Terres et Territoires
Mots-clés utilisés	<ul style="list-style-type: none"> - conflit urbanisme agriculture - schéma de cohérence territoriale - plan local d'urbanisme - ZAD agriculture - conflits d'usage agriculture - conflit environnement agriculture - agriculture intensive environnement - agriculture bassine - néoruraux agriculture - artificialisation conflits agriculture - agriculteurs riverains pesticides - écolos agriculteurs attaque 	<ul style="list-style-type: none"> - conflit agriculture - agriculture urbanisme - conflit d'usage agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> - schéma de cohérence territoriale - plan local d'urbanisme - conflits riverains - conflits d'usage - écologie conflits

Figure 7 : Mots-clés de la revue de presse

Réalisation : Louise Laruelle, septembre 2023

La liste des mots-clés identifiés a tout d'abord été constituée à partir de mes connaissances personnelles sur le sujet, et de premières lectures sur les conflits en milieu rural. Les mots clés étaient donc très orientés sur des termes associés aux conflits dans l'espace rural : « ZAD », « conflit d'usage », « néoruraux », « écologie », « environnement », « bassine », « agriculture intensive ». Pour orienter les recherches, j'associais ces termes aux mots « conflit » (voire « attaque ») et « agriculture ». J'ai également voulu orienter les recherches sur le domaine spécifique de l'urbanisme. C'est pourquoi j'y ai intégré les mots « schéma de cohérence territoriale », « plan local d'urbanisme », « urbanisme ». Certains articles ont également enrichi la liste des mots-clés, en identifiant d'autres situations auxquelles pouvaient être confrontés les mondes agricoles dans les territoires : « pesticides », « riverains », « artificialisation ».

Grâce à ces recherches, j'ai identifié vingt-six articles. Je n'avais fixé d'objectif concernant le nombre d'articles, mais je souhaitais disposer d'assez d'exemples pour traiter de thématiques assez diverses. Ce « tour d'horizon » m'a ainsi permis de mieux observer les situations de conflits dans l'espace rural en lien avec l'agriculture.

L'outil numérique de bibliographie ZOTERO m'a permis de retracer la chronologie des articles mobilisés (Fig. 8).

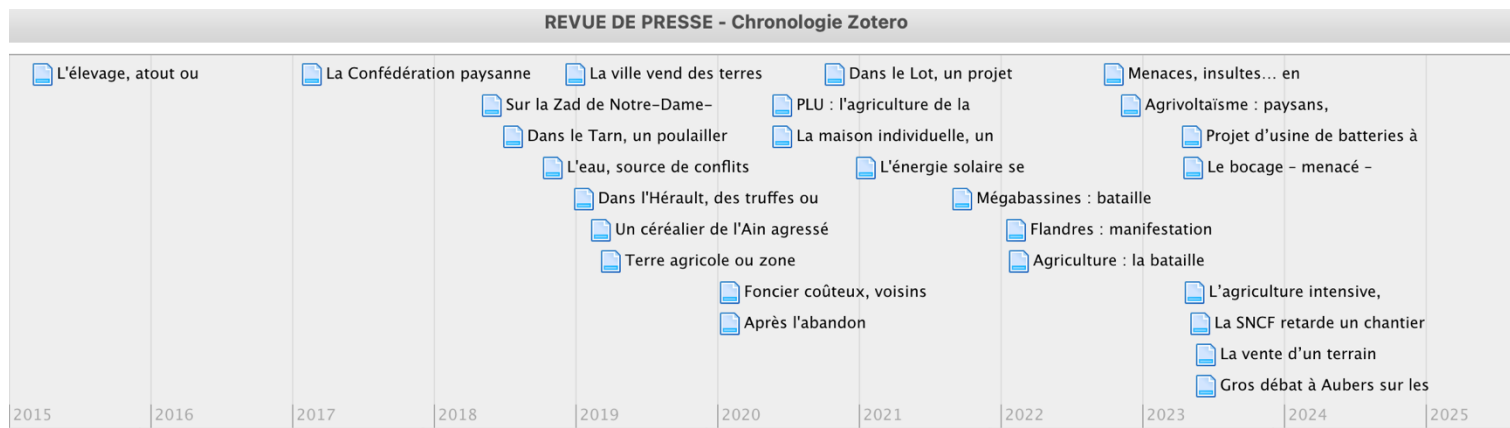


Figure 8 : Chronologie de la revue de presse

Réalisation : Louise Laruelle, septembre 2023

Comme le montre la frise chronologique, la majorité des articles sont issus des événements de ces cinq dernières années (après 2019). En effet, j'ai souhaité cibler des articles récents, pour montrer l'actualité des débats et des conflits.

L'annexe II reprend la bibliographie relative à cette revue de presse.

Dans ces articles, j'ai tenté d'identifier plusieurs éléments qui ont orienté ma lecture : types de conflits (nature et gravité), typologie des acteurs en conflits, positions défendues et formes de mobilisation ...

Ces trois éléments de méthodologie m'ont ainsi permis de comprendre que les enjeux liés aux sujets sont multiples, et dépassent la simple question de la consommation d'espaces agricoles au regard de l'objectif ZAN (souveraineté alimentaire, sauvegarde de l'emploi agricole, implantation des bâtiments agricoles, protection de l'environnement ...).

Proposer des outils pour mieux prendre en compte l'agriculture dans les SCoT et PLU(i)

Afin de poursuivre la réflexion sur la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i), j'ai identifié deux outils qui permettent selon moi de la renforcer.

Premièrement, je pense que la réflexion doit passer par un travail de pédagogie. En proposant des outils pédagogiques, chacun pourrait tenter de comprendre l'importance du lien entre agriculture et urbanisme, et la richesse des thématiques à aborder. Il s'agirait également de disposer d'arguments en faveur d'une meilleure prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux. In fine, ce travail sous-tend l'objectif d'une meilleure écoute des Organisations Professionnelles Agricoles lors de l'élaboration des documents, pour pouvoir « peser » davantage en amont de la réalisation des documents. L'agriculture au sens large peut être au service du projet politique du territoire (développement du territoire, protection des espaces, amélioration du cadre de vie...). C'est également une ressource à protéger.

Ainsi, j'associe cette hypothèse à la réalisation de fiches-outils à destination du monde professionnel agricole (réseau des Chambres d'Agriculture). À vocation pédagogique, les fiches reviennent sur les principaux thèmes qui mettent en lien agriculture et urbanisme, en

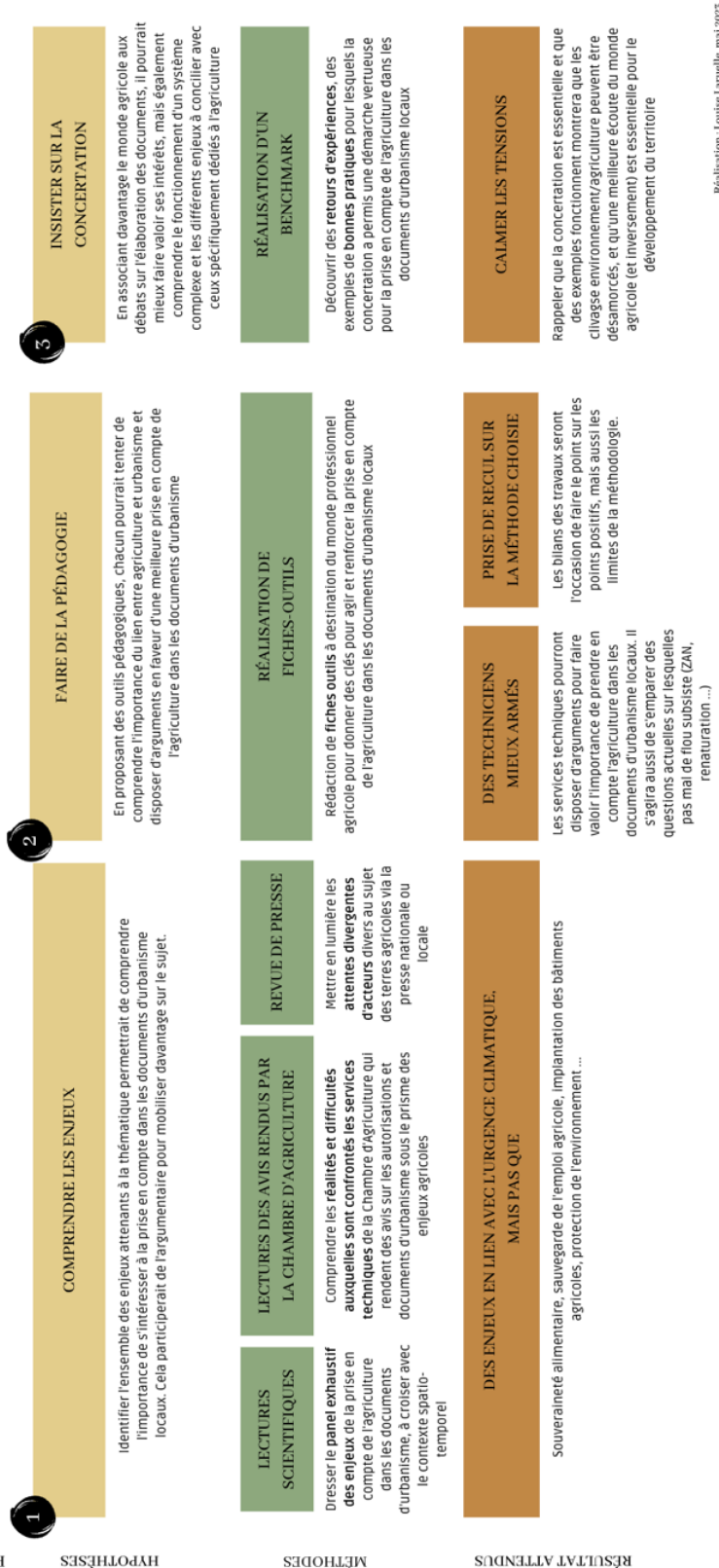
proposant des schémas, des explications de textes législatifs récents, des positionnements sur des sujets « épineux » (compensation agricole, lien agriculture/biodiversité, conflits d'usage urbanisation/agriculture ...). Cet élément de méthodologie est au cœur de mon stage, car il constitue la mission principale des six mois. Ainsi, j'ai souhaité spécifiquement dédier un chapitre à la méthodologie déployée pour ces fiches dans la troisième partie du mémoire (voir 3.1.1 – Méthodologie de la rédaction des fiches-outils). Le cadre réflexif du mémoire a également été l'occasion d'interroger la méthode choisie (atouts, limites, possibles points à renforcer ...).

Deuxièmement, j'ai souhaité insister sur le rôle de la concertation. Ce terme renvoie à une « *prise de décision collective* » (Touzard, 2006). Sur l'échelle du travail en commun pour la prise de décision, la concertation correspond à une méthode de travail mobilisant différentes parties prenantes pour l'élaboration du projet jusqu'aux choix réalisés pour sa mise en œuvre effective. Ces méthodes reposent sur le principe que l'action collective enrichit le débat et le projet (ConsultVox, s.d.). Il faut distinguer la concertation de la consultation (simple recueil des avis des parties prenantes, sans pour autant en prendre compte) ou de la co-construction, qui correspond à la participation effective à l'élaboration de tout ou partie du projet (ibid.).

Ainsi, ma dernière hypothèse repose sur le fait qu'en associant davantage le monde agricole aux débats sur l'élaboration des documents d'urbanisme, il pourrait mieux faire valoir ses intérêts. Il comprendrait également le fonctionnement d'un système complexe et les différents enjeux à concilier pour le développement du territoire (avec ceux spécifiquement liés au développement de l'agriculture). Pour cela, j'ai réalisé dans un premier temps un benchmark (également appelé parangonnage ou exercice de benchmarking). Il s'agissait de découvrir des retours d'expériences, des exemples de bonnes pratiques pour lesquels la concertation a permis une démarche vertueuse pour la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux (SCoT et PLU-i). Pour sélectionner les exemples du benchmark, j'ai voulu faire appel au réseau national des Chambres d'Agriculture. Ainsi, j'ai réalisé un questionnaire à destination des conseillers des services relatifs au foncier, à l'urbanisme et à l'aménagement territorial de plusieurs Chambres d'Agriculture du territoire métropolitain, disponible en annexe (Annexe III). Le choix des destinataires s'est fait par rapport au réseau professionnel des collègues de mon propre service. Le choix des structures contactées s'est donc opéré de manière complètement arbitraire. Au total, quinze personnes ont été contactées. La liste des personnes contactées est à retrouver en annexe (Annexe IV). J'ai laissé deux semaines aux conseillers pour répondre. À l'issue de ce temps d'enquête, je souhaitais m'appuyer sur le questionnaire pour analyser les données récoltées. Malheureusement, je n'ai reçu qu'une seule réponse. Ainsi, j'ai choisi d'analyser davantage d'exemples locaux. Pour cela, j'ai surtout travaillé à partir des exemples de la Charte Agriculture et Urbanisme du Nord signée en 2022. Chacune des thématiques traitées dans la charte revient sur des exemples d'initiatives locales vertueuses. Pour poursuivre la réflexion, j'ai également analysé plusieurs exemples mentionnés par des collègues lors de discussions plus informelles. Pour l'ensemble de ces exemples, j'ai repris la grille d'analyse que j'avais établie avec la première démarche de questionnaire. Au final, j'ai su analyser six exemples.

Dans un deuxième temps, j'ai également souhaité mobiliser un exemple emblématique où l'absence de concertation lors de l'élaboration du SCoT ou PLU(i) a abouti à de fortes tensions. Mes connaissances personnelles m'ont fait faire le choix de me tourner vers un exemple emblématique du territoire dans lequel je me situe. C'est pourquoi j'ai souhaité travailler sur les conflits survenus lors de l'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de l'agglomération lilloise, impliquant notamment la Chambre

COMMENT RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DE L'AGRICULTURE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME LOCAUX (SCOT ET PLU-I) ?



Réalisation : Louise Jarville, mai 2023

Figure 9 : Schéma de la méthodologie de mémoire

Après avoir posé les bases du raisonnement dans la première partie, la suite du mémoire est consacrée à l'analyse des enjeux qui sous-tendent la nécessité de travailler au renforcement de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i). Ils sont principalement de deux ordres : intégration des spécificités de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux, et approche transversale du territoire en incluant l'agriculture.

PARTIE 2 :

**COMPRENDRE L'IMPORTANCE DU
RENFORCEMENT DE LA PRISE EN
COMPTE DE L'AGRICULTURE DANS LES
DOCUMENTS DE PLANIFICATION OU
D'URBANISME LOCAUX (SCoT, PLU-I)**

Le renforcement de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i) passe par une prise de conscience de l'importance du sujet. En effet, l'identification de l'ensemble des enjeux attenants à un sujet permet entre autres de comprendre l'importance de se mobiliser sur la question. La notion d'enjeu renvoie, dans sa définition la plus stricte du dictionnaire Larousse, à ce qui est « *mis en jeu* », c'est-à-dire ce qui peut être autant gagné que perdu (Larousse, s. d.) .

Ainsi, pourquoi apparaît-il important de renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i) ? Que pourraient y gagner, ou y perdre, les différents acteurs du territoire ? Cette partie aborde un ensemble de thématiques qui illustrent l'importance de concilier urbanisme, aménagement du territoire et agriculture, au regard des multiples enjeux associés à ce sujet. Pour tenter de répondre aux questions posées précédemment, j'ai souhaité m'appuyer sur des exemples concrets, issus de la méthodologie présentée précédemment (voir 1.3.2 - Méthodologie du mémoire)

Dans mes recherches, il m'est apparu deux idées principales. Premièrement, l'urbanisme doit tenir compte du fait agricole, car c'est un élément essentiel dans les territoires, associé à des spécificités bien précises. Deuxièmement, une des vocations principales des SCoT et des PLU(i) consiste à établir un projet de territoire. Or, afin de faire territoire, il est nécessaire de concilier une diversité de thèmes et problématiques, dont fait partie l'agriculture.

2.1. Intégrer les spécificités de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux

L'expérience du stage à la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais m'a fait comprendre ce que signifiait la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i). Il s'agit d'un domaine complexe, aux spécificités multiples. Or, les documents d'urbanisme doivent intégrer ces caractéristiques pour permettre son maintien, mais également son développement, au regard des problématiques actuelles (souveraineté alimentaire, sauvegarde des paysages de campagnes, gestion des risques naturels, installation des jeunes agriculteurs ...). Les prochains paragraphes se concentrent ainsi sur les particularités du domaine de l'agriculture quand il s'agit de l'associer au champ de l'urbanisme.

2.1.1. Le foncier agricole, un objet complexe au cœur des débats dans les documents d'urbanisme

Comme l'a démontré la première partie de ce mémoire, le foncier agricole est souvent au cœur des débats quand il s'agit de coupler agriculture et urbanisme. Il est en effet associé au phénomène d'étalement urbain, de périurbanisation et de mitage qui fractionne les paysages ruraux. Ainsi, depuis la fin des années 1970, l'État central, puis les collectivités territoriales tentent de lutter en faveur de la protection des espaces naturels et forestiers, mais également agricoles.

Qu'est-ce que le foncier agricole ?

Le foncier agricole est un terme très vaste, qu'il faut nécessairement définir pour comprendre son importance, autant pour l'agriculture que pour l'aménagement du territoire, et leurs spécificités.

Le foncier agricole est tout d'abord le pilier de l'activité agricole. Les cultures et les élevages reposent sur la terre agricole. Ainsi, le foncier se pose en facteur de production, en ressource matérielle. Ainsi, le terme de Surface Agricole Utile (SAU) correspond à « *la superficie consacrée à la production agricole* » (Terre de Lien, 2022 : 8). La SAU peut se décliner en terres arables (grandes cultures, maraichage, jachère ...), surfaces en herbe (prairies) et cultures pérennes comme les vignes ou les vergers (ibid.).

En réalité, les enjeux attenants aux terres agricoles ne se limitent pas à leurs capacités à influencer les productions. La théorie de la rente foncière de l'économiste britannique David RICARDO (1817) établit que les différences de fertilités des sols expliquent les différences de rentabilité entre les terres plus ou moins fertiles. Pour aller plus loin, le modèle de l'économiste allemand Johann Heinrich VON THÜNEN (1826) établit une distribution géographique de la rente foncière selon les principes de la distance euclidienne, en considérant la variable du profit effectué par unité de surface et celle du coût de transport de la production agricole (Mercier, 2017 : 7). La rapide présentation de ces deux modèles illustre les différentes approches de cet objet qu'est le foncier agricole, aux intérêts déterminés entre autres par ses caractéristiques biophysiques (Cavailhès, 2012). La valeur du foncier agricole est en réalité soumise à des lois du marché plus complexes que les deux modèles présentés précédemment (proximité avec la ville, le littoral ...). L'aspect pécunier du foncier agricole fait de cet objet un véritable patrimoine pour les propriétaires (en tant que bien privé), associé à une rente.

Lorsque l'on s'intéresse au foncier agricole, il est également important de comprendre que la conversion des terres agricoles en surfaces aménageables et constructibles procure une rente foncière plus importante que l'activité agricole et « *le facteur multiplicatif est souvent de plus de 10, voire plus de 100* » (ibid.). Ce phénomène est un des déterminants de la mutation des terres agricoles en ressource pour la construction de maisons individuelles et de zones d'activités dans le périurbain.

Enfin, en plus d'être soumises à la concurrence de l'urbanisation, les terres agricoles sont sous l'influence d'une concurrence entre les usages agricoles, « *entre les candidats à l'installation et les agriculteurs installés en recherche d'agrandissement* » (ibid.). Une double dynamique s'opère ainsi et participe de la spécificité du foncier agricole, fortement sous pression.

La multifonctionnalité du foncier agricole

Dans le paragraphe précédent, j'ai commencé à étudier les différentes fonctions du foncier agricole, construites sur des valeurs. Afin d'apprécier les multiples valeurs associées à cet objet complexe, je souhaite reprendre la classification élaborée à partir de quatre approches par le chercheur universitaire Guillaume SCHMITT et ses collègues.

L'approche agraire repose sur un système de valeur associé à la production. Le foncier agricole est jugé en termes de production agricole, d'alimentation. L'approche industrielle et agro-industrielle définit le foncier agricole comme support de production intermédiaire. Le système de valeur associé est celui de la productivité. Le foncier agricole est ici considéré comme un moyen de production substituable, un bien « mobile ». La troisième approche est l'approche néo-naturaliste. En considérant que le foncier est support de services

écosystémiques (rendus gratuitement par la nature), elle est orientée sur sa préservation face aux usages concurrents. Il s'agit d'une vision davantage environnementaliste, qui considère le foncier agricole comme bien « naturel ». Enfin, l'approche post-matérialiste se distingue dans sa conception du foncier agricole comme bien multifonctionnel, patrimoine « *historiquement construit, à gérer et à protéger collectivement* » (Margetic et al., 2016). Cette approche se construit sans tenir compte de la propriété. Il s'agit d'un système de valeur qui repose sur l'éthique de la durabilité.

La figure 10 résume les principaux éléments pour chaque valeur : place et valeurs du foncier agricole, systèmes de valeurs, logique du système productif ...

	Les différentes valeurs du foncier agricole			
	Approche agraire	Approche industrielle et agroindustrielle	Approche néo-naturaliste	Approche post-matérialiste
Place du foncier agricole	Objet agronomique Ressource disponible pour une alimentation de proximité	Objet-moyen d'action. Ressource disponible pour une transformation économique	Acteur dans l'action. Valeurs intrinsèques, source de droits et de devoirs pour l'Homme	Composante de l'action. Patrimoine historiquement construit et bien public à gérer et à protéger collectivement
Système de valeurs	Orienté sur la production	Orienté sur la productivité	Fondé sur la culpabilité	Éthique de la durabilité
Valeurs liées au foncier agricole	Bien-fonds (patrimonialité)	Bien mobile (substituabilité)	Bien « naturel » (immutabilité)	Bien multifonctionnel (mutabilité)
Logique du système productif	Alimentaire	Économique	Environnementale	Territoriale
Acteurs dominants	Propriétaires, exploitants	Agents économiques, professionnels, élus	Communautés	Individus/collectifs

Réalisation : Louise Laruelle, août 2023
D'après Margetic et al, 2016

Figure 10 : Les valeurs du foncier agricole

Le tableau met également en avant les acteurs associés à chaque valeur. Ainsi, il illustre le fait que les différentes parties d'une même société associent le foncier agricole à des valeurs différentes selon leur fonction, le système de valeur auquel elles adhèrent ...

La juxtaposition des valeurs du foncier agricole construit sa multifonctionnalité. Or, bien que cela participe de l'argumentaire en faveur de sa préservation, c'est également à l'origine de la multiplication des conflits entre les différents usagers de l'espace (SCHMITT et al., 2018).

Le foncier agricole, au cœur des débats sur la consommation d'ENAF et l'artificialisation

Comme je l'ai déjà mentionné, le foncier agricole est une ressource, mais considérée comme « *finie, non renouvelable et limitée dans l'espace* » (Terres de Lien, 2022 : 9). En effet, facilement aménageables, les terres sont fortement sous la pression de l'urbanisation. Une étude de l'INRAE considère que « *88 hectares de terres agricoles disparaissent chaque jour en France sous la pression de l'artificialisation des terres et de l'abandon de l'usage agricole au profit de terres boisées et naturelles* » (Sempastous, 2021 : 9). Le foncier agricole semble donc être en conflit avec les autres usages de l'espace. Or, face aux défis de protection de

l'environnement et de production alimentaire, il est question de réguler son accès. Les différentes évolutions législatives depuis les années 1970 témoignent de cette problématique de la consommation des terres agricoles, associées au terme « ENAF » qui comprend également les espaces naturels et forestiers. L'objectif ZAN de la Loi Climat et Résilience illustre l'intérêt renouvelé pour cette problématique, désormais associée à un objectif de lutte contre l'artificialisation des sols. Le foncier agricole est donc un bien privé, mais qui est également considéré comme le « *patrimoine commun de la nation* » (Article L101-1 du Code de l'Urbanisme). Il est ainsi primordial de le préserver face au processus d'urbanisation. Cette approche est notamment associée aux travaux de Pierre DONADIEU sur la « *ville campagne* ». Cet objet est « *une construction sociale et politique qui fait de l'espace agricole et des agriculteurs un bien commun partageable au nom du bien-être collectif, plutôt que de les laisser disparaître* » (Bonney, 2009).

Le Code de l'Urbanisme rappelle que « *les collectivités publiques en sont [...] les garantes dans le cadre de leurs compétences* » (Article L101-1 du Code de l'Urbanisme). Ainsi, les SCoT et les PLU(i) qu'elles élaborent doivent concourir à la préservation du foncier agricole. Pour cela, la législation leur définit des impératifs.

Le SCoT doit s'appuyer sur un projet territorial qui fixe notamment des objectifs de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et forestiers. Pour cela, il détermine des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace, dans une logique de lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain. Ils sont définis par rapport à l'analyse de la consommation d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers au cours des dix dernières années précédant le projet de document. La pièce prescriptive du SCoT, le DOO, définit également des objectifs de densification de l'offre de logements en cohérence avec l'armature territoriale (L141-7 du Code de l'Urbanisme). Enfin, le SCoT peut définir la localisation ou la délimitation d'espaces agricoles à protéger.

De son côté, le PLU(i) doit, à travers le PADD, définir les orientations générales des politiques d'aménagement du territoire, dont celles au sujet de la protection des espaces agricoles. Il s'agit ainsi de fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espaces. Ce document établit également des dispositions réglementaires graphiques et écrites permettant de garantir la préservation des espaces affectés aux activités agricoles.

Ainsi, le foncier agricole est à la fois « *support d'ambitions aménagistes* » et capital économique des exploitations agricoles (Schmitt et al., 2018). À travers la définition de droits à consommer et de prescriptions en faveur de sa protection, les SCoT et PLU(i) doivent nécessairement se pencher sur cet objet et saisir sa complexité pour concilier des intérêts qui divergent parfois. Mais l'agriculture ne se résume pas au foncier agricole. Ses spécificités résident également dans l'activité en elle-même, les bâtiments associés ...

2.1.2. Au-delà des enjeux sur le foncier, considérer l'agriculture à travers l'exercice d'une activité agricole

Les contraintes associées aux bâtiments agricoles

L'agriculture est un domaine d'activité particulier, associé à de fortes contraintes. Dans ce contexte, les bâtiments et sites d'exploitations agricoles doivent être adaptés à l'exercice d'une activité agricole. D'une part, ils doivent répondre à des attentes et des besoins différents selon la production et le type d'activités : bâtiments pour animaux, pour le stockage de matériel, la transformation et le conditionnement de la production ... Pour schématiser, une activité de maraîchage sur une surface de quatre-vingt ares n'est pas associée aux mêmes besoins d'infrastructures qu'un élevage de 500 bovins pour la boucherie.

Certaines activités nécessitent également la présence permanente de l'agriculteur sur le site de l'exploitation, impliquant la construction d'une habitation, dite « logement de fonction ». Ces caractéristiques témoignent de la spécificité des constructions des bâtiments agricoles. Les normes de constructibilité diffèrent de celles des logements, des bureaux, des usines ou des entrepôts : hauteurs des bâtiments plus importantes, densité du bâti au sein de la parcelle plus faible ... Les cahiers des charges sont également définis en fonction de contraintes réglementaires : normes incendies relatives au stockage de paille, réglementation des sites SEVESO, Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) ... Aussi, les possibilités de construction varient en fonction du milieu, du département. Par exemple, la Loi Littoral du 3 janvier 1986 régit l'aménagement du territoire dans les communes soumises aux contraintes en lien avec la proximité de l'espace littoral. À ce titre, elle définit des conditions d'implantation des constructions, et notamment des bâtiments à vocation agricole. Ainsi, dans les espaces dits Naturels Remarquables (ENR), il est interdit de construire un bâtiment agricole au sein du périmètre bâti de l'exploitation. Il est toutefois possible de construire une extension d'un bâtiment existant, à condition que l'emprise au sol soit strictement inférieure à 50m² (Articles L121-23 et R121-5 du Code de l'Urbanisme).

Le cas spécifique des bâtiments d'élevage est également intéressant. Tout élevage est soumis au Règlement Sanitaire Départemental (RSD) ou à la législation des ICPE en fonction des effectifs d'animaux. Les RSD conditionnent entre autres l'implantation des bâtiments et varient selon les départements et la nature de l'élevage (bovins, ovins, caprins ...). Par exemple, pour un élevage de moins de 50 places pour des bovins à l'engrais (engraissement pour production de viande), la distance entre un site d'exploitation et un bâtiment tiers (habitation, lieu accueillant du public ...) est déterminée au RSD. Elle est de cinquante mètres dans le Nord, et de cinq mètres dans le Pas-de-Calais. Les élevages de plus de 50 places pour des bovins à l'engrais sont sous le régime ICPE. La distance avec les tiers est ainsi de 100m. Ces situations illustrent bien la complexité associée à la construction d'un bâtiment agricole.

La constructibilité agricole dans le PLU(i)

Ainsi, quand une activité agricole souhaite s'implanter sur un territoire ou se développer, les bâtiments sont associés à de nombreuses contraintes liées intrinsèquement à l'activité, ainsi qu'à des contraintes pour la protection de l'environnement proche. Or, dans un contexte où la société accorde de plus en plus d'importance à l'agriculture de proximité, la constructibilité des bâtiments agricoles est un enjeu fort. Cet aspect est notamment abordé dans une des pièces centrales du PLU(i) : le règlement. Conformément à l'article L151-8 du Code de l'Urbanisme,

ce document fixe des règles d'utilisation des sols, en fonction de leur affectation sur un plan de zonage (également appelé règlement graphique). Dans ce cadre, le PLU(i) doit concourir à plusieurs objectifs : déterminer des zones d'implantation des bâtiments agricoles, adapter les règles de constructibilité pour la construction de bâtiments agricoles (pour le maintien et le développement de l'activité) tout en veillant à l'équilibre avec les autres activités du territoire (homogénéité dans le paysage, séparation et distanciation des activités ...).

Pour cela, le PLU(i) identifie des zones agricoles (dites zones A), dans lesquelles il précise l'affectation des sols et la nature des activités qui peuvent y être exercées. Le Code de l'Urbanisme précise que les activités agricoles peuvent également être situées en zone naturelle et forestière (dite zone N). Dans les faits, la constructibilité en zone N, davantage associée à une approche environnementale du territoire et donc à une vigilance plus importante sur la constructibilité, est plus stricte qu'en zone A. La figure 11 illustre les différences entre les deux zones.

Constructions agricoles ou forestières autorisées	Zone A L151-11 CU R151-23 CU	Zone N L151-11 CU R151-25 CU
Constructions et installations nécessaires* à l'exploitation agricole	✓	✓
Constructions et installations nécessaires à l'exploitation forestière	✗	✓
Constructions et installations nécessaires au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les CUMA	✓	✓
Constructions et installations nécessaires à la transformation , au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles (dans le prolongement de l'acte de production), dont les installations de méthanisation	✓	✗
Constructions à usage d'accueil touristique	✗	✗
Coopératives agricoles, Entreprises de Travaux Agricoles ...	✗	✗

Réalisation : Louise Laruelle, septembre 2023

Figure 11 : Constructions autorisées en zone A et en zone N

Ce tableau reprend les constructions autorisées en zone agricole (zone A) et naturelle (zone N), conformément au Code de l'Urbanisme en vigueur. Les constructions dites « nécessaires » à une exploitation agricole et les bâtiments associés au stockage de matériel agricole par les Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) sont autorisées dans les deux zones. Seulement, les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles ne sont autorisées qu'en zone A. Ainsi, pour assurer la pérennité et le développement des exploitations agricoles, la zone A est davantage adaptée à une activité agricole.

Le règlement du PLU(i) est également confronté à la question de la diversification d'une exploitation agricole, autre singularité liée à l'exercice d'une activité agricole. En effet, il existe une distinction entre revenu issu de l'activité agricole et revenu de l'agriculture, renforçant l'argumentaire sur le « kaléidoscope des fermes françaises » (HERVIEU & PURSEIGLE, 2013 : 146). La diversification, souvent motivée par une augmentation des revenus du ménage

agricole, passe parfois par la mise en place d'activités annexes : accueil à la ferme, agritourisme, , activités thérapeutiques ou de réinsertion, production d'énergies renouvelables ... (Terres en ville, 2012 : 26). Au sens du Code Rural et de la Pêche maritime, le support de l'exploitation correspond au support économique, et non au support physique. Cette approche conduit à écarter les activités d'accueil de la définition d'une activité agricole (L311-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime). Il est donc impossible de construire des bâtiments dédiés à de telles activités annexes dans les zones agricoles.

La législation autorise également l'implantation d'autres activités en zone A (équipements publics, changement de destination de bâtiments existants ...). À titre d'exemple, les Secteurs de Taille et Capacités d'Accueil Limitées (STECAL) sont des secteurs délimités au sein d'un PLU(i) au sein desquels peuvent être autorisés dans une zone A ou N à titre exceptionnel des constructions de natures diverses : résidence démontable, aire d'accueil des gens du voyage ... (L151-13 du Code de l'Urbanisme). Le PLU(i) doit pouvoir édicter des règles favorisant une bonne cohabitation des usages multiples, tout en donnant la priorité à l'exercice de l'activité agricole, dans une optique de préservation des espaces agricoles.

Ainsi, la Chambre d'Agriculture met régulièrement en lumière ces enjeux lors de la rédaction de l'avis qu'elle émet en tant que PPA sur l'élaboration des SCoT et des PLU(i). La consultation privilégiée d'avis émis par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais m'a permis de comprendre comment cela pouvait se traduire dans les faits (Fig. 12).

EXTRAITS ANONYMISÉS D'AVIS ET NOTES TECHNIQUES RÉDIGÉES PAR LA
CHAMBRE D'AGRICULTURE NORD-PAS-DE-CALAIS SUR DES PLU DU DÉPARTEMENT
DU NORD

- 1 « La zone Nc n'est pas justifiée autour d'une exploitation agricole et le règlement ne permet pas les constructions pour le développement des activités agricoles. »
- 2 « Nous nous étonnons du zonage N à l'arrière de cette exploitation agricole. Nous demandons d'élargir la zone Agricole afin de garantir le développement de cette ferme. Le règlement de la zone N est trop restrictif pour assurer les possibilités de construction pour les besoins de l'activité agricole. »
- 3 « Nous demandons que la parcelle section X n°XXX soit entièrement en zone Agricole et non partiellement en UC comme actuellement. L'objectif est de protéger l'exploitation agricole située juste en face. Cette exploitation est classée en ICPE au titre de son élevage laitier. L'agriculteur a des nouveaux projets de construction. Nous ne sommes pas favorables au renforcement de l'urbanisation à cet endroit. »
- 4 « Activité agricole équestre : nous demandons un classement en zone Agricole sur les constructions et aménagements existants (box, carrière, bâtiment...), ainsi que sur l'arrière pour prévoir une extension future. En l'état, le classement en zone N est trop contraignant pour assurer le développement de l'exploitation. »
- 5 « Le règlement impose en zone A et N des clôtures en fils lisses. Cela ne semble pas adapté à la pratique et la sécurité des animaux d'élevage en pâturage, comme les bovins. L'usage est un fil ronce (barbelé) pour éviter la divagation des animaux. Nous demandons le retrait de cette prescription. »
- 6 « Nous attirons votre attention sur la limite d'emprise au sol et de hauteur pour les serres châssis : 5000 m² maximum et hauteur limitée à 3,5 mètres. Plusieurs maraîchers et horticulteurs implantés sur le territoire pourraient être bloqués. »
- 7 « Le règlement requiert un éloignement des constructions par rapport aux limites séparatives de hauteur/2, avec un minimum de 3 mètres, ou de construire en limite séparative. Nous demandons le retrait de « h/2 ». Dans la mesure où cette distance n'est pas adaptée aux fonctionnalités et à la circulation des engins agricoles au sein d'un corps de ferme. »
- 8 « Desserte des terrains en eau potable. Une exception doit être faite pour les constructions à destination agricole qui n'ont pas « obligatoirement » besoin « d'être raccordées au réseau public de distribution d'eau potable » comme le règlement l'impose. En effet, les bâtiments agricoles n'ont pas systématiquement besoin d'eau potable (bâtiment de stockage de matériel) ou peuvent être équipés de forage (bâtiment d'élevage). »
- 9 « La hauteur au faitage de 9 mètres n'est pas adaptée. Nous demandons que les activités en lien avec l'activité agricole ne soient pas concernées par cette règle. »

Réalisation : Louise Laruelle, septembre 2023

Figure 12 : Extraits d'avis de PLU(i) rendus par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

Dans ces avis, il est parfois question de reclasser en zone A des espaces compris en zone N pour des besoins d'agrandissements d'une exploitation agricole (exemple : encarts 1 et 2), de déroger aux règles de constructibilité (exemple : encart 6 et 7) ... En tant qu'OPA, la Chambre d'Agriculture a un lien privilégié avec les agriculteurs du territoire et peut faire remonter leurs besoins, leurs attentes et les réalités auxquelles ils sont confrontés au quotidien (circulation des engins agricoles, règles de constructibilité pour l'instruction des permis de construire des bâtiments agricoles ...).

Les travaux du réseau Terres en Ville sur la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme montrent également que le SCoT peut s'intéresser à l'agriculture sous le prisme de l'activité exercée. À travers sa pièce prescriptive, le DOO, le SCoT peut contribuer à la préservation de l'activité agricole, et selon deux méthodes, afin de « *prendre en compte le fonctionnement au quotidien des exploitations* » (Terres en villes, 2012 : 71). D'une part, les orientations du DOO peuvent être très précises. Le Schéma Directeur Régional de l'Île-de-France (SDRIF) s'intéresse par exemple au maintien des « *continuités agricoles* » devant « *être maintenues ou restaurées pour assurer la pérennité des entités agricoles et leurs capacités d'adaptation* » (ibid.). Ce schéma est également très restrictif en termes d'occupation de l'espace, qui se répercutent directement sur les règles des PLU(i) : « *dans les espaces agricoles, sont exclus tous les usages susceptibles de nuire à l'activité agricole, ou de remettre en cause sa pérennité. Toutefois, certains usages sont autorisés sous conditions, [en particulier] les aménagements et les constructions nécessaires à l'adaptation de l'appareil productif agricole ...* ». Le SCoT du Dijonnais est également très strict : « *La construction d'habitations aux abords des sièges d'exploitations est interdite* » (ibid.).

D'autres part, le SCoT peut instaurer des orientations qui sont ensuite à décliner et à adapter à l'échelle des PLU(i). À titre d'exemple, le SCoT de Nantes Saint-Nazaire « *demande au PLU de définir la distance maximale entre les bâtiments d'exploitation et les logements de fonction* » (ibid.).

Les travaux du réseau Terres en Ville complètent la double approche espaces agricoles / activité agricole dans les SCoT et PLU(i) par une sensibilisation au type d'agriculture du territoire. Selon eux, cette notion peut trouver son expression dans le projet politique (PAS) ou le DOO d'un SCoT. Cependant, il est nécessaire d'être très vigilant sur ce sujet. En effet, les documents d'urbanisme et de planification n'ont pas vocation à favoriser un type d'agriculture particulier, surtout dans le cadre où cela peut en réalité correspondre à l'expression d'une agriculture « *désirée* », associée à des préoccupations politiques et des fins électorales (Terres en ville, 2012 : 77). Le SCoT reste cependant un outil pour faire émerger une vision commune de l'agriculture du territoire. Pour cela, il est toutefois nécessaire de donner beaucoup de poids à la profession agricole dans les débats. Cette démarche peut ainsi s'inscrire dans une logique pour dépasser une vision très technocratique de l'urbanisme et des documents de planification.

Ce chapitre a permis de comprendre pourquoi et comment les SCoT et les PLU(i) doivent intégrer les spécificités de l'agriculture. Mais pour réellement prendre en compte l'agriculture dans le document d'urbanisme local, il faut également l'intégrer à un projet de territoire global et transversal, qui intègre les autres enjeux du territoire (développement urbain, environnement ...). Cette approche est l'objet du second chapitre de cette partie.

2.2. Façonner un projet de territoire transversal, en intégrant l'agriculture

Les SCoT et les PLU(i) sont des documents chargés de construire un projet pour le territoire, à horizon de vingt ans. Les territoires sont de plus en plus soumis aux défis de la soutenabilité et des transitions écologique et énergétique.

Dans ce contexte, les SCoT et PLU(i) doivent dépasser la prise en compte sectorielle de l'agriculture mentionnée dans le premier chapitre (intégration des problématiques sur le foncier agricole et la constructibilité en milieu rural). L'approche doit être transversale, afin que toutes les composantes d'un territoire œuvrent dans une même direction.

Les prochains paragraphes illustrent la manière dont l'agriculture constitue un de ces éléments à mobiliser pour un projet de territoire adapté aux enjeux locaux.

2.2.1. « Agriculture et ville s'entremêlent de plus en plus »

Cette citation d'un article de l'économiste Nathalie BERTRAND et ses collègues résume selon moi une dynamique à l'œuvre depuis quelques décennies. Depuis toujours, l'agriculture participe à l'organisation du territoire (exemple : structuration du paysage). Mais depuis quelques décennies, les rapports entre ville et agriculture se sont intensifiés, se répercutant de facto sur l'expression d'un projet de territoire dans les SCoT et les PLU(i).

Pour être soutenable, le système urbain doit s'appuyer sur l'agriculture locale

Dès les années 1990, les réflexions sur la ville durable ont mis en lumière l'obsolescence d'un modèle de ville « hors-sol », c'est-à-dire sans réel lien à son territoire, à ses caractéristiques naturelles (Terres en ville, 2012 : 35). Pour éviter cela, une ville peut notamment s'appuyer sur son agriculture locale, qui présente même en son sein une grande diversité de pratiques.

Tout d'abord, l'agriculture répond à la demande de nature des citoyens. Comme je l'ai abordé dans la première partie du mémoire, cette réalité est associée au changement de regard porté sur l'agriculture dès la fin des années 1970. À la fois en charge de la gestion de l'espace et de l'entretien des paysages, l'agriculture locale est garante d'une certaine qualité de vie dans le périurbain, et produit de nombreux services environnementaux (exemple : maintien des surfaces en herbes). Ainsi, pour les citoyens, l'agriculture est source d'aménités (Donadieu & Fleury, 2003 : 22), qui l'enferment cependant dans une vision esthétique très réductrice.

Dans les faits, le constat est cependant sans appel : les espaces agricoles participent bel et bien à la continuité écologique et aux réseaux de nature : plantation de haies bocagères, entretien des fossés ...

Dans une logique de circularité, associée à la soutenabilité d'un territoire et aux logiques de transition écologique et énergétique, il est également important de préciser que l'agriculture participe à la valorisation des déchets urbains comme les boues de station d'épuration (Terres en Ville, 2012 : 13). Au XIX^e siècle, les rejets de la ville étaient utilisés par les agriculteurs comme matière organique fertilisante. Bien que progressivement remplacés par des intrants d'origine chimiques, l'évolution des préoccupations environnementales a invité les scientifiques à poursuivre l'étude de la valorisation des déchets urbains par l'agriculture. Dans les années 2010, une étude montrait que « 6% des ordures ménagères [étaient] traitées par voie biologique incluant compostage et méthanisation » (Houot et al, 2009). Les déchets de la

ville sont donc également mobilisés pour la production d'énergie, via des procédés en lien avec l'agriculture. Ces processus devant s'accélérer au regard du contexte actuel, le lien entre ville et agriculture s'en retrouve renforcé en ce qui concerne la problématique de la gestion des déchets urbains.

S'appuyer sur l'agriculture locale pour penser un projet alimentaire territorial

Un des premiers rôles de l'agriculture concerne sa fonction nourricière. Aujourd'hui, de plus en plus d'acteurs locaux prennent conscience que l'agriculture du territoire est une ressource pour la gouvernance alimentaire des villes (Terres en ville, 2012 : 13). La fonction économique de l'agriculture est revalorisée, dans le cadre où elle constitue un réel soutien à l'économie locale et nationale (ibid.)

Cette intégration de l'agriculture locale dans un projet alimentaire territorial participe de sa reterritorialisation. En effet, un des défis actuels de l'agriculture est de renforcer son lien au territoire, qui s'est peu à peu effacé dans les années 1980 au profit d'une approche productiviste et hors sol développée par l'agrobusiness et les injonctions à la production intensive (voir 1.2.4 – Entre les années 2000 et 2010, le lien entre agriculture et urbanisme s'intensifie).

L'agriculture comme vecteur de l'identité d'un territoire

L'agriculture contribue également à l'expression d'une identité locale. Pour certains, elle est même « instrumentalisée » par les pouvoirs publics locaux pour affirmer une identité autour du thème de la ruralité. Cette méthode est particulièrement utilisée à l'échelon intercommunal : « l'objet « agriculture périurbaine » permet à certaines intercommunalités de se positionner dans le champ des structures politico-administratives locales, et renforce leur visibilité voire, le cas échéant, leur légitimité sur la scène locale » (Bertrand et al, 2006 : 10). Dans un contexte où la fabrique d'une identité intercommunale est particulièrement complexe à construire (face à l'attachement à l'échelon communal), l'agriculture semblent participer à la construction d'une « périurbanité » dans certains territoires. Cela renforce ainsi son rapport au territoire.

Il est cependant important de préciser que cette instrumentalisation de l'agriculture sert une vision « patrimonialiste ». L'agriculture est davantage perçue comme patrimoine culturel et réserve de nature au sein des agglomérations (Martin et al, 2006).

En parallèle, l'agriculture est vectrice de cohésion sociale. Les travaux sur l'agriculture urbaine développent fortement cet aspect : jardins partagés, projets de réinsertion via la mobilisation du secteur agricole ... Pour le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), l'agriculture urbaine participe ainsi à la durabilité des villes (Myol et al., 2019)

Pour aller plus loin, la chercheuse Josiane STOESSEL-RITZ rappelle que « l'agriculture demeure identifiée, dans les représentations sociales, à l'espace rural et à un paysage avec des cultures et des élevages, nous ramenant vers « la terre » [...]. La ruralité est un mode de vie où les habitants des villages cohabitent avec les exploitants agricoles » (Stoessel-Ritz, 2017 : 1). L'agriculture au sens large participe à la construction d'un récit pour le territoire. Or, n'est-ce pas également le dessein d'un projet de territoire façonné par un SCoT ou un PLU(i) ? Dans ce cadre, l'agriculture est un réel atout à mobiliser pour l'élaboration d'un tel document d'urbanisme et de planification.

Pour conclure, il me semble que l'exemple du SCoT de l'agglomération Montpellier illustre la démarche à suivre : « *un schéma de cohérence territoriale n'est-il pas l'occasion de dépasser la traditionnelle opposition entre la ville qui s'étend inexorablement et l'agriculture qui, officiellement protégée et intangible, ne cesse de reculer ?* » (Terres en Ville, 2012 : 34). Il est désormais nécessaire de « *dépasser une vision urbano-centrée de la planification* » (ibid.). Cela participerait entre autres à la réduction des conflits entre les différents usagers du monde rural, dans lesquels l'agriculture est souvent partie prenante.

2.2.2. Tenter de résorber les conflits avec les autres acteurs du territoire

Comme je l'ai évoqué précédemment, l'agriculture participe à l'organisation des territoires. Mais elle n'est pas la seule. L'activité agricole est en perpétuelle interaction avec les autres éléments qui composent un territoire (exemple : liens entre espaces urbanisés et espaces naturels). Or, les différentes activités et leurs conséquences sur le territoire induisent des répercussions se gênant parfois les unes les autres, entraînant des conflits de natures variées.

Comprendre les raisons des conflits dans l'espace rural

Dans l'ouvrage « Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux », Armelle CARON et André TORRE définissent le conflit comme « *[impliquant], quels que soient ses origines, ses objectifs et son déroulement, une opposition ou un antagonisme entre des catégories d'acteurs aux intérêts momentanément ou fondamentalement divergents* » (Cacon & Torre, 2005 : 297). Ainsi, le conflit ne correspond pas à « *la dernière étape de la dégradation d'une relation* », mais davantage à « *une modalité de coordination des acteurs parmi d'autres, un lien social, avec son histoire, ses développements, ses pics et ses moments d'apaisement* » (ibid.). Dans le cadre de ce mémoire, l'analyse des conflits liés à la présence d'une activité agricole sur un territoire se base surtout sur les travaux de ces deux auteurs.

L'espace rural est soumis à de fortes tensions, de par la diversité des usages qui lui sont associés. Les chercheurs identifient trois types de fonctions (associées à différents systèmes de valeurs comme vu dans le 2.1.1) dans l'espace rural. La fonction économique ou de production est associée à l'activité agricole au sens large. La fonction résidentielle et récréative est surtout associée à la figure de campagne « cadre de vie ». Enfin, la fonction de conservation est davantage sensible à la protection de la biodiversité et au patrimoine naturel, culturel et paysager. Ainsi, les intérêts, attentes et besoins vis-à-vis de l'espace des usagers en fonction de la fonction pour laquelle ils considèrent l'espace sont plus ou moins divergents. (ibid.).

Aussi, cette diversité des fonctions de l'espace rural multiplie le type d'acteurs amenés à fréquenter cet espace : agriculteurs, artisans, néo-ruraux, touristes, habitants des périphéries des villes, employés, entreprises ou services de l'État (ibid.). Quand ils s'opposent sur la manière d'occuper l'espace (usages récréatifs face aux usages productifs, conservation de la biodiversité et agriculture intensive), des tensions apparaissent, pouvant ensuite muter en véritables conflits. Il est important de noter quand même au sein d'un groupe associé à une logique de similitudes (exemple : un groupe d'agriculteurs proches et partageant un même système de valeurs), des conflits interviennent quand les intérêts personnels divergent. Les conflits dans l'espace rural apparaissent en réaction à une proximité géographique des acteurs, des biens valorisés par les fonctions ...

Diversité des conflits d'usage associés à l'agriculture

Armelle CARON et André TORRE identifient plusieurs types de conflits pouvant avoir lieu dans l'espace rural : le conflit de voisinage, le conflit d'accès, le conflit d'usage ou le conflit d'aménagement.

Dans la majorité des cas, les spécialistes considèrent deux types de « vecteurs de conflictualité » : la matérialité du conflit et les effets de contiguïté et de voisinage (Caron & Torre, 2005). Les conflits se cristallisent autour d'un bien dit « support » (le sol, l'eau, un champ ...), matérialisés par une localisation. Aussi, les conflits se déroulent régulièrement entre des usagers de l'espace voisins (ou voisins par anticipation d'une situation future) et qui de facto « *subissent [ou subiront] les conséquences de leurs actions respectives* » (ibid.). Il est important de préciser que dans l'espace rural, la proximité des usagers peut être recherchée par l'un, mais subie par l'autre. Ainsi, trois types de conflits émergent dans l'espace agricole. Premièrement, les conflits « *entre acteurs subissant une contrainte de proximité géographique* » font se confronter des usagers permanents d'espaces contigus ou proches. Deuxièmement, les conflits « *entre acteurs recherchant une proximité géographique* » sont caractérisés par un phénomène d'encombrement causé par la présence temporaire des usagers de l'espace. Le dernier type de conflit intervient « *entre acteurs recherchant une proximité géographique et acteurs subissant une contrainte de proximité géographique* », faisant se confronter usagers permanents et usagers temporaires (ibid.).

L'analyse sous forme de revue de presse m'a permis de comprendre les multiples objets de l'apparition de conflits dans l'espace rural, plus spécifiquement lorsque les mondes agricoles y sont impliqués. J'ai notamment identifié trois types de conflits, que je souhaite développer dans les prochains paragraphes. La méthodologie de la revue de presse est à retrouver dans la première partie du mémoire (voir 1.3.2 – Méthodologie du mémoire).

Les conflits liés à la présence d'une activité agricole

La première catégorie identifiée concerne les conflits liés à la présence d'une activité agricole. Cela correspond à environ un tiers des articles identifiés dans la revue de presse (huit sur vingt-six).

Ces conflits sont souvent identifiés comme des conflits de voisinage entre habitants de l'espace rural et agriculteurs exerçant leur activité professionnelle. En effet, l'activité agricole peut induire des externalités négatives de natures diverses : bruits des engins agricoles ou liés aux processus de transformation de la production, rejets de l'activité agricole et odeurs associées, exposition aux produits phytosanitaires épandus dans les champs, émissions de gaz à effet de serre (liées à une activité d'élevage) ... Ces conflits peuvent s'intensifier avec la proximité avec une nouvelle opération urbaine ou l'arrivée d'une nouvelle activité agricole. L'article paru en 2018 dans le média Reporterre intitulé « *Dans le Tarn, un poulailler géant et polluant met un bourg en ébullition* » illustre les faits. Les autres usagers, souvent les riverains, présents en permanence sur l'espace en tension, mettent en avant une dégradation de leur santé, des paysages, du cadre de vie qu'ils associent à la vie dans l'espace rural : « *Je suis révolté et je suis atteint dans ma dignité* ». Un autre argument est souvent peu évoqué, mais bien constaté : la présence d'une installation agricole à proximité entraîne une perte de valeur d'un bien immobilier.

Les riverains se mobilisent aussi face à des activités annexes à l'activité agricole, comme les installations de méthanisation.

En réaction aux externalités causées par l'activité agricole, les habitants font remonter leurs préoccupations aux élus locaux. Parfois, ils peuvent tenter une action en justice, en déposant un recours administratif contre un permis de construire concernant un bâtiment agricole à proximité. En 2020, une éleveuse de poulets sur l'île d'Yeu voit ses voisins déposer un recours contre son bâtiment d'élevage pour lui « *mener la vie dure* » : « *un petit quartier de quelques maisons s'est transformé en véritable ennemi* ». Dans des cas extrêmes, les agriculteurs sont attaqués physiquement : en 2019, un céréalier de l'Ain est agressé à coups de poings par un voisin qui lui reproche de polluer le territoire en épandant des pesticides. Dans l'ensemble de ces situations, les relations avec le voisinage s'en retrouvent fortement dégradées.

J'associe également cette catégorie avec d'autres conflits liés à l'exercice d'une activité agricole. L'agriculture est associée à une consommation importante d'eau pour l'irrigation des cultures, l'hydratation des animaux des activités d'élevage ... Or, avec les problématiques émergentes autour de la préservation de la ressource en eau, les conflits sur l'utilisation de la ressource augmentent fortement. L'exemple très médiatisé des mégabassines de Sainte-Soline en est un des exemples les plus emblématiques. Début 2023, un rassemblement du collectif Les Soulèvements de la Terre pour protester contre ces installations a dégénéré en conflit violent avec les forces de l'ordre. Les exemples que j'ai recensés concernent une action de démontage d'une pompe de mégabassine implantée en Charente-Maritime, une manifestation contre un projet de barrage dans le Lot-et-Garonne et une autre sur les projets prévus dans le Marais Poitevin.

Ces conflits recourent également des préoccupations environnementales, et je considère à ce titre qu'ils correspondent aussi à la troisième catégorie qui est abordée dans cette analyse. Néanmoins, il est clair qu'ils sont avant tout liés à la présence d'une activité agricole sur le territoire. Ces situations se traduisent dans les faits par des rapports très conflictuels lors de manifestations, ce qui les font se distinguer des premiers conflits identifiés. Les articles mentionnent des « *rapports de force et d'oppositions frontales* » : « *Nos militants se font menacer* », « *bloquer le chantier* », « *on se bat contre* » « *Nous luttons contre un modèle* », « *les activistes ne décolèrent pas* », « *utiliser la force pour lutter contre ces projets* ».

Ces conflits font voir s'affronter plusieurs catégories d'acteurs. L'agriculture « intensive » qui a besoin d'irriguer ses cultures s'oppose à un modèle plutôt « paysan », revendiquant un modèle plus proche de l'écologie et des valeurs environnementales. Un des articles mobilisés précise que ces derniers dénoncent un accaparement de la ressource qui ne « *devrait bénéficier qu'à 220 exploitants, sur les 5 000 que compte le département des Deux-Sèvres. Soit moins de 4 % des agriculteurs* ». Encore une fois, deux visions de l'agriculture semblent s'affronter. Il est cependant important de préciser qu'aujourd'hui, les deux modèles tentent de dépasser leurs différences pour construire ensemble un « *nouveau récit agricole* » (YON, 2023). Cette position du maraicher Matthieu Yon me semble particulièrement intéressante. Selon lui, le choc entre les deux mondes cache « *un souci commun du vivant et un attachement à faire vivre les campagnes* ». Le mythe du gros exploitant agricole *versus* le petit paysan doit disparaître. La réalité fait que les deux souffrent d'une condition sociale difficile.

Des citoyens non intégrés aux mondes agricoles, positionnés en « défenseurs de l'environnement » souvent constitués en associations (à l'instar du collectif Les Soulèvements de la Terre), participent également aux luttes.

Les conflits liés à la potentielle disparition d'une activité agricole

La deuxième catégorie de conflits correspond selon moi à ceux liés à la disparition potentielle d'une activité agricole. Les tensions apparaissent à l'occasion de nouveaux projets d'urbanisation ou d'autres activités projetées sur des terres à vocation agricole.

Ces situations de conflits illustrent le phénomène selon lequel les terres nouvellement artificialisées sont des terres de grande qualité agronomique. En 2020, les scientifiques évaluaient que 70% de l'urbanisation se faisait sur des terres agronomiquement riches (Dubrulle, 2020).

Dans mon analyse, j'ai recensé treize articles (la moitié de la revue de presse) traitant de ces problématiques.

Les situations observées se caractérisent par l'implantation de projets de logements ou de zones d'activités sur des terres agricoles : « *Terre agricole ou zone commerciale ? À Rennes, un habitant se bat pour ses terres* », « *Gros débat à Aubers sur les zones à construire ou les terres agricoles* ». Dans les faits, les points de divergences apparaissent à l'occasion de l'élaboration d'un document d'urbanisme (SCoT ou PLU-i). Ils font se confronter les élus locaux souhaitant développer un projet d'aménagement, à des agriculteurs (parfois regroupés en associations ou représentés par des OPA) qui voient se réduire leurs surfaces agricoles.

Une citation d'un article de Reporterre résume la situation : « *Le maire de Bruz déplore la perte de terres agricoles, mais juge le développement de sa commune nécessaire* ». Les acteurs en faveur du projet d'aménagement mettent en avant le besoin de dynamisme d'une commune et la nécessité de construire des infrastructures pour attirer des nouveaux habitants, des investisseurs ... : « *il faut sauver l'école du village* ».

Dans ces situations, il est souvent question de se constituer en association ou en collectif, de diffuser des pétitions pour rassembler des acteurs qui dépassent la profession agricole : habitants opposés à un projet et sensibles à la préservation d'un cadre de vie, citoyens engagés dans la défense de l'environnement ... Il s'agit avant tout de « *se faire entendre, sans heurts, de manière constructive.* »

Parfois, la mobilisation des acteurs de la profession agricole permet qu'ils obtiennent gain de cause, comme l'a montré l'exemple du récent projet d'usine de batterie initialement localisé à Jenlain (Nord) : « *la vague de protestation du monde agricole, vent debout contre le sacrifice de terres fertiles, a aussi refroidi les ambitions des compagnies* ».

D'autres OPA interviennent dans ces conflits comme la Chambre d'Agriculture, sollicitée lors de l'élaboration des SCoT et PLU(i). Son rôle est notamment d'agir en faveur de la protection du foncier agricole. Mais comme en témoigne l'article sur la situation à Rennes, la structure peut se retrouver limitée dans ces marges de manœuvre : « *nous sommes sollicités uniquement au moment du PLU, pas par la suite [lors de l'évolution du projet d'aménagement]* ».

Cette catégorie comprend également des conflits liés à l'implantation de projets photovoltaïques au sol, sur les terres agricoles. Les articles sélectionnés illustrent la difficile cohabitation entre les usages : « *La préservation de la biodiversité devient difficilement compatible avec une production croissante d'énergies renouvelables* ». La disparition de la surface à vocation agricole inquiète également : « *un parc PV [Photovoltaïque] sur des terres agricoles et naturelles est une installation de nature industrielle* ». C'est pourquoi ce sujet s'inscrit selon moi dans la catégorie des conflits liés à la potentielle disparition d'une activité agricole.

C'est un réel sujet d'actualité, sur lequel les clivages sont très fréquents : « à Montcuq-en-Quercy-Blanc, deux camps se sont rapidement formés : les pro-centrale, et les anti ». Les individus ou groupes d'individus sont souvent sensibles aux enjeux environnementaux : « amoureux du panorama lotois », « fédération d'associations FNE Midi-Pyrénées », « l'association Environnement juste » ...

Face à eux, la typologie d'acteurs est tout aussi diversifiée : conseil municipal, société porteuse du projet de photovoltaïque, citoyens de la société civile : « à l'inverse, d'autres citoyens saluent ce projet de ferme agrivoltaïque ». Pour ces personnes, « la perspective d'être fournis en électricité « propre » est plus importante que les éventuels dommages visuels ».

Dans ce contexte, des tensions émergent également parfois au sein de la profession agricole, surtout au sujet de l'agrivoltaïsme. Certains considèrent que cette tendance « dissimule l'accaparement des terres agricoles par des sociétés de production d'énergie pressées de s'enrichir, sur le dos du monde paysan ». C'est notamment la position de certains syndicats agricoles, à l'instar de la Confédération Paysanne, qui appelle à « refuser massivement ces projets ». Ces valeurs sont partagées par une partie de la profession agricole, et notamment les défenseurs de « l'agriculture paysanne » : « les exigences de préservation de la biodiversité deviennent difficilement compatibles avec ceux d'une production croissante d'énergies renouvelables ». Dans l'exemple de Montcuq-en-Quercy-Blanc (Lot), une activité agricole devrait s'implanter sur les terres. Mais un autre agriculteur du territoire s'oppose au projet. Ainsi, les débats sur les installations photovoltaïques illustrent la diversité des valeurs et des mondes agricoles, qui amènent les chercheurs à dépasser le terme « agriculture » pour le penser au pluriel. Comme évoqué plus haut, cela ne doit pas empêcher à l'émergence d'un « récit agricole commun ».

Dans mon analyse, je n'ai pas identifié de mode d'intervention particulièrement fréquent. Comme les débats ne font qu'émerger, il convient cependant d'être attentif pour observer comment les conflits vont se concrétiser dans les territoires.

Les conflits autour des questions environnementales

Les deux premières catégories n'illustraient pas l'ensemble des conflits que j'avais identifiés à travers la revue de presse. C'est pourquoi j'ai classé dans une troisième et dernière catégorie les conflits abordant spécifiquement les questions environnementales et de biodiversité. Cette catégorie peut correspondre à certains points qui ont déjà été traités dans les précédentes catégories : conflits sur l'utilisation de la ressource en eau et l'installation de projets photovoltaïques. Neuf articles sur les vingt-six identifiés correspondaient à cette catégorie.

Je souhaitais mettre en avant cette catégorie de conflit en la mettant à part, car elle est pour moi centrale dans les conflits sur l'usage de l'espace rural. Les médias diffusent souvent une image très clivante : « Menaces, insultes ... en Ariège, écologistes et agriculteurs irréconciliables ». Malheureusement, lorsque les tensions sont fortes et ne désescaladent pas, la situation dégénère. Dans cette catégorie, les moyens de mobilisations peuvent être violents : « manifestation sauvage », « menaces », « vitres brisées ».

Le premier type d'acteurs regroupe des individus très sensibles aux enjeux environnementaux, regroupés dans des associations souvent qualifiées d'écologistes. Les articles identifient par exemple le collectif des Soulèvements de la Terre, ou les associations Sea Shepherd et L214. Ils mettent en cause un modèle agricole « intensif », issu des grandes mutations pour accélérer la productivité agricole depuis la seconde moitié du XXe siècle : « développement

de l'élevage intensif, agrandissement des fermes de plus en plus industrialisées », « pas d'espace pour la biodiversité, tandis qu'érosion des sols, ruissellement et inondations sont garantis ». Ils rendent ce modèle agricole responsable de l'effondrement de la biodiversité : *« extinction des oiseaux et des insectes due aux pesticides, pollution de nos eaux ».* Ces acteurs s'inscrivent également dans la volonté de protéger un modèle agricole *« paysan »* et dénoncent un *« scandale de la transition »*. Cette catégorie d'acteurs regroupe cependant des professionnels du monde agricole, autre exemple de la diversité des positions au sein de la grande institution *« agriculture »*.

Face à eux, les acteurs mis en cause sont les agriculteurs. Dans les situations de conflit, les OPA sont particulièrement impliquées pour défendre la profession : Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FDSEA), Jeunes Agriculteurs (JA) ... Les élus locaux sont également présents. Leurs positions sont parfois très tranchées : *« Ces escrologistes, amateurs, nuisibles, je leur dis merde. »*. Pour se défendre, les agriculteurs considèrent que *« Les écologes, c'est nous »*. En effet, ils participent de la plantation et de l'entretien de haies bocagères et autres aménagements agroécologiques, maintiennent les espaces de prairies ... De ce fait, ils favorisent la richesse de la faune et la flore. Mais de nombreuses études ne jouent pas en leur faveur. La dernière en date : *« l'agriculture intensive, première responsable du déclin des oiseaux »*.

Les autres acteurs contre qui se battent les défenseurs de la cause environnementale peuvent également être des aménageurs. L'exemple de la mobilisation récente de maraîchers près de Bailleul (Nord) face à la coupe d'arbustes et de ronciers par SNCF Réseau en est un des nombreux exemples. Les agriculteurs dénoncent entre autres l'impact négatif de ce projet sur l'avifaune. Au final, *« la voix des opposants a suffisamment porté pour que SNCF Réseau renonce provisoirement »*.

Dans les territoires, les conflits relatifs aux enjeux environnementaux peuvent prendre d'autres formes, notamment à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme : *« certaines zones tampons, autour de cœurs de nature éparpillés sur le territoire, vont entraîner des contraintes. Notamment pour construire des bâtiments. »*. Ici, les enjeux agricoles et environnementaux s'opposent de manière très concrète. Ces tensions sont souvent moins virulentes que les oppositions en public, lors de manifestations ou autres événements.

Analyse

Comme je l'ai précédemment présenté, l'ensemble des conflits identifiés découlent de représentations parfois contradictoires de l'espace rural, associées à son caractère multifonctionnel.

Je résume mon analyse dans le tableau suivant (Fig. 13).

	CATÉGORIE 1 Conflits liés à la présence d'une activité agricole	CATÉGORIE 2 Les conflits liés à la potentielle disparition d'une activité agricole	CATÉGORIE 3 Les conflits autour des questions environnementales
Causes principales des conflits	Nuisances liées à la présence d'une activité agricole : bruits, odeurs, projection de produits phytosanitaires qui dégradent un certain cadre de vie associé à la ruralité Utilisation des ressources communes par l'activité agricole jugée inappropriée (ressource en eau)	Implantation de projets d'aménagement, urbanisation et artificialisation des sols (logements, zones d'activités, installations photovoltaïques au sol) entraînant une perte de surfaces agricoles et le déclin de l'agriculture dans les territoires	Accusation d'un modèle d'agriculture intensive destructrice de l'environnement, de la biodiversité Utilisation des ressources communes par l'activité agricole jugée inappropriée (ressource en eau)
Type d'acteurs n°1 & position défendue	Riverains – ressentent une gêne vis-à-vis de l'activité agricole. Objectifs : délocalisation de l'activité agricole, ou changement de pratiques des agriculteurs	Agriculteurs, OPA, citoyens sensibles aux enjeux environnements constitués en associations Acteurs de la société civile Objectif : protection du foncier agricole	Citoyens sensibles aux enjeux environnements constitués en associations Défenseurs d'un modèle agricole « paysan » Objectifs : faire évoluer les pratiques agricoles vers un modèle plus respectueux de l'environnement
Type d'acteurs n°2 & position défendue	Agriculteurs Objectifs : maintenir ou développer leur exploitation, leur façon de travailler	Élus locaux en faveur du développement territorial Acteurs de la société civile, porteurs des projets Objectifs : consommation des terres agricoles pour l'implantation de nouveaux projets	OPA, agriculteurs Objectifs : maintenir ou développer leur exploitation, leur façon de travailler
Formes de mobilisation identifiées	Recours à la justice (recours contentieux) Mauvaises relations de voisinage	Manifestations Constitution de collectifs, pétitions	Désaccords verbaux Affrontements violents lors de manifestations

Réalisation : Louise Laruelle, septembre 2023

Figure 13 : Synthèse de l'analyse des conflits en lien avec l'agriculture

À travers cette analyse, j'ai voulu montrer comment l'agriculture pouvait se retrouver au cœur de nombreux conflits de par sa relation au territoire.

Surtout, il est important de comprendre que dans ces moments, la grande famille de la profession agricole peut se retrouver scindée en deux. Tous les modèles agricoles ne partagent pas les mêmes valeurs et les mêmes intérêts.

Aussi, la revue de presse m'a permis d'illustrer la diversité des formes de mobilisations. Elles peuvent aussi bien être pacifistes et s'exprimer à travers des rapports verbaux cordiaux. Mais parfois, les affrontements deviennent violents, comme vu dans la catégorie n°3.

Dans le cas de conflits où la proximité géographique est permanente (catégorie n°1), les tensions entraînent des mauvais rapports de voisinage, entraînant parfois des conséquences sur les projets développés par les agriculteurs.

Je tiens cependant à préciser que dans mon analyse, j'ai perçu plusieurs limites. D'une part, comme ce travail ne constitue pas le cœur du mémoire, je ne considère pas que la liste des articles identifiés corresponde à un tableau exhaustif des conflits liés à l'agriculture dans l'espace rural. La méthodologie n'a ciblé que trois médias, sur un pas de temps relativement court. Je ne cherchais qu'à démontrer que les conflits pouvaient être de natures variées. Aussi, les exemples choisis sont ceux diffusés par la presse. Il se peut qu'ils aient fait l'objet d'une mise en avant particulière de par les conséquences causées qui peuvent être facilement médiatisées : affrontement physique, mobilisation de nombreux acteurs ... En ce sens, le travail met en avant des formes de mobilisations plutôt marquantes et peut être considéré comme « biaisé » face à d'éventuels conflits « du quotidien », pouvant être moins facilement identifiés par la presse.

Il existe plusieurs méthodes pour tenter de calmer voire résorber les conflits : la négociation directe ou indirecte, la médiation par l'intermédiaire de tiers, l'affrontement verbal ou physique, le recours à la Justice ... (Caron & Torre, 2005). Mais il est également important d'étudier comment le document d'urbanisme (SCoT ou PLU-i) peut intervenir pour désamorcer les tensions.

Rôle des SCoT et PLU(i) dans la gestion des conflits

Les travaux de Samuel MARTIN et al. ont mis en évidence le rôle de SCoT et PLU(i) dans la régulation des conflits sur les projets d'aménagement et sur l'usage de l'espace, en tant qu'espace de débat, de dialogue et d'échanges de points de vue divergents

Ces universitaires considèrent que « *la phase d'élaboration de ces documents permet la mise en scène de ces projets, leur affrontement et l'expression des conflits, plus ou moins feutrés, en matière d'organisation de l'espace et d'usage du sol* » (Martin et al., 2006).

Les chercheurs ont affirmé que les SCoT et les PLU(i) « *contribuent à la régulation des conflits d'usage de l'espace, tant entre des projets d'aménagement concurrents d'un espace communal ou intercommunal, que des conflits de voisinage* » (ibid.).

Le mode d'élaboration des documents, déterminé par la législation et complété à l'initiative des collectivités, permet l'expression, voire l'anticipation éventuelle des conflits. En effet, l'élaboration de tout document d'urbanisme local (SCoT ou PLU-i) est systématiquement associée à une phase de concertation prévue par le Code de l'Urbanisme (L103-2 du Code de l'Urbanisme). Elle associe les pouvoirs publics locaux, habitants, associations locales et

autres personnes associées à la rédaction du document. Ainsi, elle est l'occasion d'une « scène de débats publics entre des collectivités locales qui portent des projets de développement différents ou qui s'inscrivent différemment dans les projets de développement des régions urbaines ». Chacun peut exprimer ses attentes, ses besoins et ses intérêts en fonction de sa position et de son rôle en tant qu'acteur du territoire (Martin et al., 2006).

En ce qui concerne les enjeux agricoles, il est souvent question de confronter le maintien de la surface agricole aux grandes orientations d'aménagement communales, voire supracommunales. Ces ambitions sont également parfois en conflit (exemple caricatural : projets de logement *versus* développement économique *versus* projet d'espace de nature).

Selon Armelle CARON et André TORRE, le conflit représente « le négatif des phases de concertation » (Carron & Torre, 2005). Dès lors, le manque de concertation entraînerait des situations de tensions pouvant évoluer en conflits. Or, notre analyse des conflits a prouvé qu'ils pouvaient avoir de lourdes conséquences sur la pérennité de l'activité agricole. Pour éviter cela, la concertation est primordiale. Je tenterai d'insister sur ce point dans la dernière partie du mémoire (voir 3.2 – La concertation, un outil essentiel à développer sur le terrain).

En fixant les règles de l'utilisation de l'espace, les SCoT et PLU(i) encadrent également les conditions d'exercice du droit de propriété : « les agriculteurs trouvent là un moyen d'échapper au face-à-face avec les propriétaires » (ibid.).

Aussi, l'approche par le PLU(i) est intéressante : « en passant au niveau intercommunal, l'espace change de nature, il n'est plus considéré comme une propriété privée. La terre, nécessaire à l'activité agricole, est intégrée à la notion plus large d'espace » (ibid.). La vision intercommunale d'un territoire permet de considérer davantage l'espace comme un bien commun.

L'approbation d'un SCoT ou d'un PLU(i) fige les débats en imposant une règle et en apportant une réponse juridique. Mais il est important de préciser que « l'approbation peut ultérieurement être remise en cause, par modification ou révision de la décision initiale » (Martin et al., 2006 : 3).

Outre les aspects règlementaires, d'autres outils du PLU(i) sont mobilisables pour tenter de concilier les différents usages de l'espace rural. La Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais s'appuie par exemple sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Les OAP sont des pièces majeures d'un PLU(i) qui définissent des actions et opérations pour l'aménagement futur du territoire. Elles contiennent des règles moins contraignantes que le règlement, davantage rédigées sous la forme d'orientations (Godefrin, 2012). Déclinées selon des secteurs (OAP de projet urbain) ou des thèmes précis (OAP thématiques), elles peuvent notamment spécifier des actions pour protéger les franges rurales. À ce titre, elles peuvent établir les « conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé non artificialisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés ». Elles peuvent aussi préciser la localisation préférentielle de cet espace de transition (L151-7 Code de l'Urbanisme). L'OAP est donc un outil adapté pour instaurer des prescriptions ou des recommandations sur le traitement paysager des interfaces entre les espaces agricoles et urbains. Lors de l'élaboration d'un PLU(i), la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais rappelle notamment l'importance de cet outil, comme en témoigne la figure 14, extrait d'un avis rendu.

10 « OAP sectorielles relatives à l'habitat : Certains gisements sont bordés en fond de parcelle par une zone à vocation agricole : prairies ou terres labourables. [...] Nous souhaitons que l'ensemble des OAP « habitat » en contact avec la plaine agricole prévoient un traitement entre la frange urbaine et agricole. Cette « bande tampon » doit être intégrée dans la zone à urbaniser afin de limiter l'impact sur l'activité agricole. Nous préconisons une rédaction de l'OAP qui permette d'inciter à implanter, en limite de mitoyenneté agricole, une haie ou un écran végétalisé pour les nouvelles constructions. La « bande tampon » doit se concevoir comme une transition qualitative entre l'espace à aménager et l'espace agricole. Elle peut être l'opportunité de créer un dispositif paysager ou un aménagement hydraulique ou de coupure (fossé, noue, route ou autre élément...). Cette mise en œuvre a l'intérêt de limiter les nuisances et de prévenir les conflits de voisinage lors des interventions et travaux dans les champs (bruits, poussières lors des récoltes ou travail du sol, épandages d'engrais, de fumier, de produits phytosanitaires...). Nous demandons que les OAP soient complétées. »

Réalisation : Louise Laruelle, septembre 2023

Source : document inédit de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

Figure 14 : Extrait d'un avis de PLUi rendu par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

Dans cet extrait, la Chambre d'Agriculture préconise l'implantation d'une « bande tampon ». Cet espace a également vocation d'essayer de réduire la Zone de Non-Traitement supportée par l'agriculteur voisin de la zone urbanisée. Pour aller plus loin, la Chambre d'Agriculture présente diverses formes d'aménagement que la zone peut prendre : « fossé, noue, route ou autre élément ».

Aussi, la démarche AgriSCoT proposée par le réseau Terres en Ville propose un autre outil pour tenter de résorber les conflits en créant une cohésion dans les stratégies d'aménagement du territoire. La Trame Verte et Bleue (TVB) est un outil d'aménagement durable du territoire, mis en place suite au Grenelle de l'Environnement pour préserver la biodiversité. Il s'agit d'un réseau de continuités écologiques terrestres et aquatiques qui permet aux espèces animales et végétales de communiquer, circuler, s'alimenter, se reproduire, et d'assurer leur survie. La TVB trouve sa traduction dans les documents d'urbanisme. Dans le SCoT, le DOO identifie des espaces supports de la TVB (L141-10 du Code de l'Urbanisme). Dans le PLU(i), les règlements graphique et écrit déterminent des prescriptions en faveur de la préservation des réservoirs de biodiversité et des continuités écologiques. Une OAP (OAP TVB, OAP Paysage ...) peut compléter les dispositions règlementaire graphique par des dispositions complémentaires (L151-6-2 du Code de l'Urbanisme). Les travaux AgriSCoT invitent à dépasser le concept de la TVB, pour tendre vers celui d' « armature verte ». L'armature verte, ou système vert territorial, se compose de l'ensemble des espaces non bâtis d'un territoire. En cessant de sectoriser les espaces (espaces naturels/agricoles/forestiers), cette approche permet de dépasser une vision linéaire et par zonage de la TVB (Terres en ville, 2012 : 35). Afin de penser le fonctionnement global de la biodiversité, qui passe nécessairement par la prise en compte des activités agricoles (et forestières), « on évite d'avoir un regard statique » (ibid.). Cette approche multifonctionnelle participe de la réduction des conflits en faisant dialoguer les acteurs autour d'un projet commun. Aussi, elle est nécessaire au vu du contexte actuel, qui, comme ce mémoire l'a précédemment abordé, tend à solidifier le lien entre « agriculture et territoire, agriculture et alimentation, agriculture et urbanisation » (ibid.)

Résoudre les conflits via la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i)

Pour aller plus loin, les chercheurs ont également montré comment l'agriculture pouvait intervenir dans la résolution des conflits dans le cadre de l'élaboration des SCoT et PLU(i).

Tout d'abord, l'évocation de la question agricole permet « *d'établir un consensus général sur un discours général d'aménagement* » (Bertrand et al, 2006 : 8). Par exemple, la stratégie pour le SCoT de la région urbaine de Grenoble s'est construite autour d'une vision commune de l'ensemble des acteurs sur l'agriculture du territoire. L'agriculture est vue comme un instrument de la maîtrise du développement urbain : maintien des coupures vertes, entretien de l'environnement et des espaces réservés pour le développement de zones économiques, gestion des espaces à risques ... (ibid.). Ainsi, l'agriculture est instrumentalisée pour animer les débats sur la maîtrise de l'urbanisation et orienter et façonner la stratégie politique.

Ensuite, il a également été montré que l'agriculture pouvait être mobilisée pour tenter de calmer les tensions au sujet des différents projets d'aménagement que les élus souhaitent implanter sur leur territoire. En effet, il arrive que « *les représentants de la profession agricole se voient reconnaître un statut d'interlocuteurs majeurs au titre de leur compétence dans la gestion de l'espace* » (ibid.). Dans ce contexte, leur expertise peut être mobilisée pour apporter des arguments afin de décider ensemble des orientations à prendre pour la stratégie du territoire (développement économique VS développement résidentiel VS protection de l'environnement ...). Agir comme tel permet d'œuvrer pour davantage de reconnaissance de l'agriculture dans les politiques publiques locales.

Ainsi, j'ai pu voir à travers des exemples concrets comment les conflits liés à la présence de l'agriculture dans l'espace rural pouvaient prendre forme : conflits entre riverains ou usagers d'une même ressource de par la présence de l'activité agricole, conflits liés à la perte de l'activité agricole et conflits autour des questions environnementales. Les documents d'urbanisme peuvent être des outils mobilisables pour calmer les tensions et éviter les conflits. Premièrement, l'élaboration d'un SCoT ou d'un PLU(i) invite au dialogue entre les usagers de l'espace, pour qu'ils partagent leurs attentes et besoins vis-à-vis de l'espace. Deuxièmement, l'aspect réglementaire des documents fixe les droits du sol et les formes d'occupation possibles. Troisièmement, les outils mobilisables dans l'élaboration des SCoT et PLU(i) invitent à dépasser une vision sectorielle de l'espace rurale pour mieux apprécier sa multifonctionnalité (armature verte, OAP de transition). Enfin, j'ai pu voir que l'agriculture pouvait elle-même être un outil à mobiliser lors de l'élaboration des documents pour calmer les tensions sur les usages de l'espace et construire une stratégie territoriale partagée.

La figure 15 résume cette partie dédiée à une question centrale : pourquoi tenter de renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i) ?

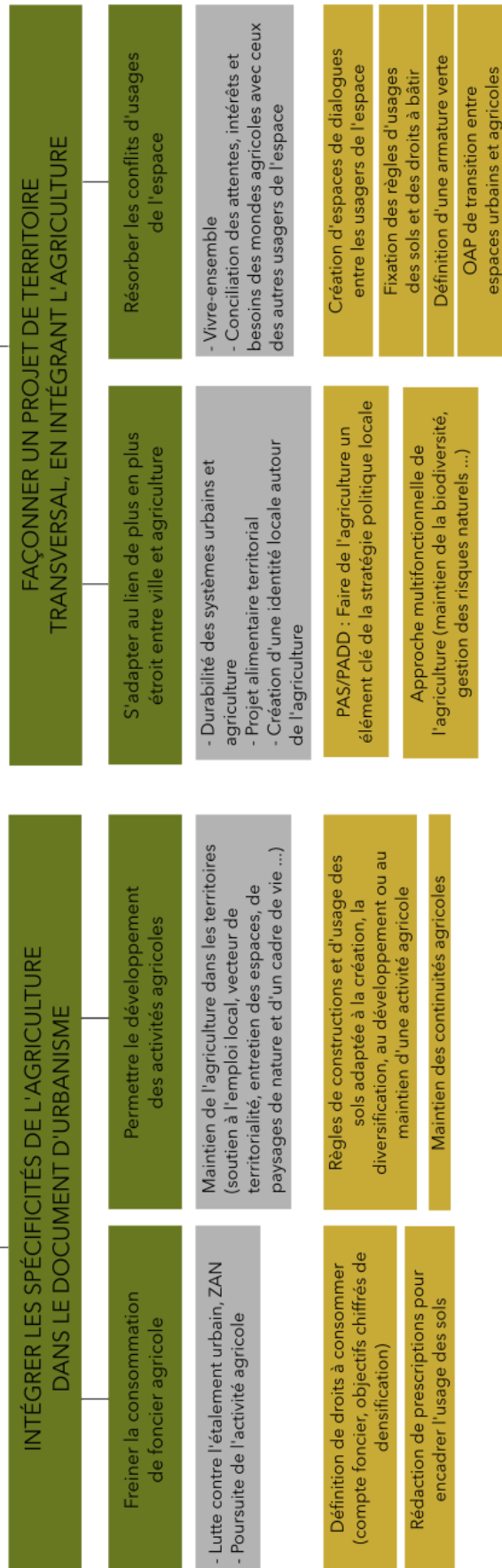
Les enjeux de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i)

Prise en compte : intégration, prise en considération

LÉGENDE

- Enjeu identifié
- Sujet(s) associé(s) à l'enjeu
- Outil du SCoT/PLU(i) à mobiliser face à l'enjeu

OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation
 PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
 PAS : Projet d'Aménagement Stratégique
 PLU(i) : Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)
 SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
 ZAN : Zéro Artificialisation Nette



Réalisation : Louise Laruelle, août 2023

Figure 15 : Les enjeux de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i)

Le schéma identifie deux grands enjeux, qui sous-tendent eux-mêmes deux problématiques et des sujets divers. Pour chaque enjeu, le schéma reprend plusieurs exemples d'outils mobilisables dans les SCoT et les PLU(i), pour démontrer que l'échelle du document d'urbanisme local est pertinente pour travailler à la prise en considération de l'agriculture dans le domaine de l'urbanisme. Ainsi, le schéma se lit de la manière suivante : l'enjeu lié à la réduction de la consommation agricole est associé aux débats sur la lutte contre l'étalement urbain, le ZAN, mais aussi à l'importance de la poursuite de l'activité agricole dans les territoires. Les SCoT et PLU(i) peuvent se saisir de cet enjeu en proposant notamment des comptes fonciers et des objectifs chiffrés de densification. Ils peuvent également établir des prescriptions strictes pour encadrer l'usage des sols et freiner l'urbanisation des terres agricoles.

L'ensemble de ces réflexions sur l'importance de l'agriculture dans les débats sur l'aménagement territorial et l'urbanisme invite à tenter de « renouveler » l'exercice de la planification en faveur de davantage de prise en compte du vivant dans l'organisation d'une ville et d'un territoire (Terres en ville, 2012 : 13). Dès lors, il s'agit de dépasser la seule logique qui consistait à aborder l'agriculture sous le prisme du foncier agricole qui serait consommé au profit de projets urbains. Pour cela, il est nécessaire de construire une réelle « culture de l'agriculture » au sein des instances locales et des services techniques en charge de l'élaboration des SCoT et PLU(i). Il convient entre autres de s'intéresser aux deux autres composantes de l'agriculture : l'activité agricole en elle-même et le type d'agriculture du territoire.

Les acteurs de la planification territoriale doivent également mettre fin à une conception « en silo » des documents, en traitant de manière sectorielle chaque composante du territoire : agriculture, biodiversité, logement ... Cette approche favorise l'apparition de multiples conflits d'usages, qu'il faut aujourd'hui dépasser pour construire ensemble un projet de territoire confronté aux importantes problématiques de l'urgence climatique.

Dès lors, afin de renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i), il faut avant tout disposer d'outils. La troisième et dernière partie du mémoire propose ainsi d'en présenter deux : les fiches-outils de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, et la concertation avec la Chambre d'Agriculture pour élaborer ces documents d'urbanisme.

PARTIE 3

EXEMPLES D'OUTILS POUR RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DE L'AGRICULTURE DANS LES SCoT ET LES PLU(I)

Après avoir analysé en quoi la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i) était importante, à la fois pour l'agriculture et pour les territoires, j'ai souhaité m'interroger sur les moyens à mobiliser pour la renforcer. C'est donc ce à quoi s'attache la troisième et dernière partie du mémoire. Deux outils seront ainsi mis en avant : les fiches-outils de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, au cœur de la mission de stage, et la concertation, démarche opérationnelle associée à la démocratie participative.

3.1. Les fiches « agriculture-urbanisme » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

La rédaction des fiches « agriculture-urbanisme » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais constitue la mission principale de mon stage de six mois. Les éléments de contexte qui ont motivé ces travaux sont rappelés dans la première partie du mémoire (voir 1.1.2 – Les fiches « agriculture-urbanisme » : présentation de la mission de stage).

Ce chapitre présente ainsi les travaux relatifs à la rédaction des fiches-outils : méthodologie choisie, résultats obtenus et analyse critique pour mettre en perspective les conclusions au terme des six mois de stage.

3.1.1. Méthodologie de la rédaction des fiches-outils

La réalisation de ces fiches s'est basée sur une méthodologie précise.

Les personnes engagées dans cette mission ont constitué un groupe de travail de quatre personnes du service : Hervé PARQUET, Directeur Adjoint et chef de service, Marianne BOUTRY et Hélène STAELEN, chargées de missions, et moi-même. J'étais principalement en charge de la rédaction, que mes collègues amendaient par la suite.

Au début des travaux, il était question de s'approprier correctement l'ensemble des enjeux relatifs à la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i). Pour cela, je suis majoritairement repartie des travaux réalisés par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais et ses partenaires lors de la rédaction de la Charte Agriculture-Urbanisme du Nord, signée en 2022. Cette charte est un document destiné à « *imprégner les orientations de l'ensemble des documents d'urbanisme ayant une influence sur la planification [territoriale]* » en fournissant « *une explication des dispositions légales et réglementaires liées à la gestion économe de l'espace et à la prise en compte de l'activité agricole dans les documents d'urbanisme* » (Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais et al, 2022 : 1). Pour cela, le document identifie trois thématiques centrales sur lesquelles travailler : l'intégration des filières agricoles dans l'aménagement et l'urbanisme ; la préservation de l'agriculture en régulant les injonctions contradictoires pour l'usage des sols ; le renforcement du rôle de l'agriculture dans la gestion des risques et la préservation de l'environnement (ibid.).

Ainsi, la charte décline ces trois thèmes sur quatorze fiches techniques, qui mêlent principes d'actions et engagements des signataires et points techniques sur les thèmes abordés. Sans en dresser une liste exhaustive, ils concernent par exemple le diagnostic agricole réalisé lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, les règles de constructibilité en milieu rural, la CDPENAF, la présentation des principes du ZAN, le rôle de l'agriculture dans le maintien de la biodiversité, les dispositions relatives aux communes soumises à la « Loi Littoral » ...

Pour établir les fiches-outils à destination d'un public national, il a été décidé de s'appuyer sur les travaux de la Charte, mais également de les dépasser. En effet, la Charte est l'aboutissement de compromis politiques locaux. Or, la commande est davantage de mettre à

disposition des documents associés à une vision nationale purement technique, agrémentée de conseils (notamment sur la posture de conseiller urbanisme-foncier des Chambres d'Agriculture).

Après m'être appropriée la Charte Agriculture-Urbanisme du Nord et approfondi les recherches sur le sujet par des lectures d'articles scientifiques, j'ai dressé un certain nombre de thèmes qu'il me semblait pertinent d'intégrer dans un travail à l'échelle nationale. Il était question d'aborder la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i) de manière très large, pour aborder un maximum d'enjeux qui recoupent les deux domaines. Comme la partie précédente du mémoire l'a démontré, les sujets mêlant agriculture et urbanisme sont très nombreux. En complément, je me suis également appuyée sur des réflexions en interne avec des collègues du service « Aménagement Territorial », à la suite de réunions sur l'élaboration de SCoT et PLU(i) auxquelles j'ai eu la chance d'assister. Lors de ces temps d'échange, j'ai pu constater certains points de blocage qui persistent entre urbanisme et agriculture, en particulier ceux attendant à la consommation du foncier agricole.

Pour établir une liste des thèmes à aborder, il fallait tenir compte de plusieurs critères. Il fallait à la fois traiter de sujets communs à l'ensemble des Chambres d'Agriculture françaises, mais également proposer des outils pour les territoires soumis à des spécificités (territoires littoraux, de montagne, d'outre-mer). Les thèmes abordés devaient également s'inscrire dans le contexte lié au ZAN et à la préservation du foncier agricole, en se focalisant sur l'approche par la séquence ERC (Éviter-Réduire en priorité, puis Compenser les impacts des projets sur l'agriculture locale).

Cette liste a été amendée après une présentation en réunion de service trois semaines après le début des recherches. À titre d'exemple, la fiche sur la CDPENAF de la Charte a été jugée moins prioritaire que d'autres (car sans apport d'une réelle plus-value pour les conseillers des Chambres d'Agriculture) et a été retirée de la liste. Au vu du contexte législatif, il a été au contraire retenu pertinent de se focaliser davantage sur les évolutions amenées par la Loi APER, en leur dédiant une fiche. Ainsi, le groupe de travail de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais a arrêté une liste de quinze fiches. La figure 16 dresse la liste des fiches, et résume également leur contenu.

Ordre des fiches	Nom de la fiche	Contenu
1	Les documents de planification	Présentation des documents d'urbanisme locaux sur lesquels sont amenés à travailler les services des Chambres d'Agriculture (SCoT et PLU-i). Schéma de hiérarchie des documents d'urbanisme. Préconisations pour une meilleure prise en compte des enjeux agricoles dans les SCoT et PLU(i) pour faire du monde agricole un véritable acteur du projet de territoire/de la stratégie territoriale
2	Les missions de la Chambre d'Agriculture dans les procédures d'urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle de PPA (SCoT, PLU-i, CC) + délais de réponse - Intervention des Chambres d'Agriculture dans les documents s'imposant aux SCoT/PLU(i) - Importance des échanges en dehors du cadre réglementaire (en dehors de l'étiquette PPA) : partenariat, concertation... - Avis Chambre d'Agriculture pour instruction des autorisations d'urbanisme - Présentation CDPENAF/CDAC et lien avec la CA
3	Objectif ZAN : tendre vers une réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers	<ul style="list-style-type: none"> - Définition consommation d'ENAF/artificialisation - Présentation du passage des objectifs de réduction de la consommation (puis artificialisation) pour arriver au ZAN en 2050 - Méthodes de comptage de la consommation d'espaces (Fichiers Fonciers Cerema, OCSGE)
4	La constructibilité en milieu rural	<ul style="list-style-type: none"> - Définition des zonages A et N - Constructions autorisées en zone A/N/STECAL - Destinations et sous-destinations du règlement du PLU(i) - Encadrement des constructions des tiers
5	L'espace de transition entre zones agricoles et urbaines	Rappels sur les obligations réglementaires des agriculteurs (ZNT) + sensibilisation aux impacts sur l'activité agricole Exemples de zones de transition à renforcer entre les espaces urbains (lotissements ...) et terres agricoles pour réduire la ZNT à charge des agriculteurs (et prévenir les conflits de voisinage)
6	Le diagnostic agricole	Contenu du diagnostic et rappel de l'importance du diagnostic agricole dans l'optique de réduction de consommation d'espaces agricoles Préconisations : Questions à se poser pour établir une photographie la plus exacte possible de l'agriculture du territoire et de ses besoins
7	La compensation collective agricole	<ul style="list-style-type: none"> - Présentation des mécanismes de compensation collective agricole : application du triptyque ERC - Liste des projets concernés par l'étude préalable agricole (et la compensation collective agricole) - Contenu de l'étude préalable agricole - Préconisations pour la mise en oeuvre de la compensation collective agricole
8	La compensation environnementale	<ul style="list-style-type: none"> - Rappels sur la séquence ERC : application ER avant C - Présentation des Zones de Renaturation Préférentielles - Préconisations : <ol style="list-style-type: none"> 1. Éviter les emprises foncières supplémentaires (« double peine ») pour la mise en oeuvre de la compensation 2. Accompagner les collectivités dans la mise en place de mesures compensatoires qualitatives, qui permettent d'améliorer les fonctionnalités.
9	Les contributions de l'agriculture dans le maintien de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> - Rappels : Protection des continuités écologiques (L123-23 CU) - Rôles de l'agriculture en milieu rural - Valoriser les contributions de l'agriculture dans le maintien de la biodiversité
10	Prise en compte de l'activité agricole dans les zones humides	<ul style="list-style-type: none"> - Rappels : Définition d'une Zone Humide. Retranscription de la réglementation spécifique au ZH dans les documents d'urbanisme locaux (SCoT, PLU-i). Rappel sur les principes de l'ERC (appliqués aux Zones Humides). Dossiers Loi sur l'Eau pour projets en Zone Humide - Préconisations : insister sur l'actualisation des inventaires de zones humides des SAGE, le maintien de l'activité agricole dans les zones humides, permettre la constructibilité de bâtiments agricoles dans les zones humides. Sensibiliser à la double peine du monde agricole au sujet de la compensation environnementale en lien avec des projets en zone humide
11	Prise en compte de l'activité agricole dans la gestion des risques d'inondation	<ul style="list-style-type: none"> - Rappels sur la déclinaison de la politique nationale de gestion du risque inondation - Rôle de l'agriculture dans la gestion du risque inondation - Mobilisation de la Chambre d'Agriculture sur les documents de planification pour la gestion du risque inondation pour sensibiliser aux enjeux des milieux agricoles (réduction de la consommation de foncier agricole dans les zones d'expansion de crues, maintien de la constructibilité ...) - Sensibilisation aux compétences des Chambres d'Agriculture sur la gestion du risque inondation
12	Des outils de protection du foncier agricole : ZAP, PEANP	Présentation d'outils permettant de réduire la consommation foncière et de protéger les surfaces à usage agricole
13	Mécanismes fonciers : les droits de préemption	Présentations des droits de préemption sur lesquels la Chambre d'Agriculture émet un avis <ul style="list-style-type: none"> - DP ENS - DP ressource en eau - DP SAFER Focus BRE, ORE, BRCE
14	Les constructions agricoles dans les communes soumises aux dispositions de la Loi Littoral	<ul style="list-style-type: none"> - Présentation des dispositions spécifiques des communes soumises à la Loi Littoral - Enjeux du maintien des activités agricoles existantes et traduction dans les SCoT/PLU(i)
15	Les énergies renouvelables au regard de la consommation foncière	<ul style="list-style-type: none"> - Présentation des évolutions législatives récentes (Loi APER) - Lien avec les objectifs de réduction de la consommation d'ENAF - Liste des craintes en matière de consommation du foncier agricole

Figure 16 : Liste des fiches-outils

Comme le montre le tableau, les fiches traitent de thématiques très variées qui couplent agriculture et urbanisme.

En parallèle, notre groupe de travail a convenu d'une structure type des fiches. Composées de deux pages recto-verso maximum, les fiches devaient rappeler les enjeux attendant au thème abordé et quelques chiffres-clés le cas échéant. Une section de la fiche devait aborder les aspects techniques et réglementaires, tout en proposant une approche « pédagogique » avec des schémas, facilitant la compréhension. Enfin, des préconisations à destination des conseillers devaient clore la fiche. Il s'agissait de donner des clés aux conseillers des Chambres d'Agriculture sur les attitudes à adopter pour favoriser la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i), spécifiquement en lien avec le thème abordé.

La liste et la structure des fiches ont été diffusées au réseau CAF et aux deux Chambres d'Agriculture engagées avec celle du Nord-Pas-de-Calais dans l'Appel à Projet, à savoir les Chambres d'Agriculture du Loiret et du Tarn. Les partenaires ayant validé la liste, nous nous sommes ensuite engagés dans la rédaction des fiches.

La rédaction des fiches s'est faite en plusieurs temps. Tout d'abord, j'étais chargée de rédiger une première ébauche de chaque fiche, selon la structure validée. Pour cela, je me suis appuyée en grande partie sur les travaux de la Charte Agriculture et Urbanisme du Nord. J'ai également réalisé un travail de « veille » afin d'étudier en détail si les dernières évolutions législatives avaient fait évoluer la réglementation sur les thèmes abordés.

Une première version des fiches était proposée au fur et à mesure au groupe de travail de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais. Des sessions de travail étaient ainsi organisées pour lire collectivement les fiches et les faire évoluer. Les fiches étaient par la suite retravaillées, et nécessitaient parfois une seconde relecture collective.

Une fois la rédaction des fiches arrêtée côté Nord-Pas-de-Calais, elles étaient diffusées (par jeu de quatre fiches) aux Chambres d'Agriculture partenaires. Dans la foulée, les collègues faisaient des remarques sur les documents afin de les faire évoluer sur certains sujets qu'ils voulaient voir abordés. Après cette relecture, des points en visio-conférence étaient organisés entre les trois Chambres d'Agriculture afin de discuter ensemble des modifications à apporter. La rédaction étant arrêtée par les trois partenaires, j'ai ensuite proposé une mise en page type, pour construire le jeu de fiches-outils autour d'une charte graphique et d'un modèle particulier. J'ai dû reprendre la charte graphique de Terralto, la marque déposée des Chambres d'Agriculture pour mettre en valeur leurs prestations auprès des collectivités et maîtres d'ouvrages.

La mise en page des fiches a démarré dans le courant du mois de juillet, à l'aide d'un logiciel de Publication Assistée sur Ordinateur (InDesign).

Une fois mises en page, elles devaient être transférées au référent urbanisme du réseau CAF.

Les fiches devaient être livrées pour le mois d'octobre. Le calendrier de réalisation des fiches est à retrouver en annexe (Annexe V).

3.1.2. Résultats obtenus : un jeu de quinze fiches diffusables au réseau Chambre d'Agriculture France

Dès la fin du mois de juillet, toutes les fiches avaient été rédigées dans leur première version. Nous avons réussi à constituer un jeu de quinze fiches-outils sur les thèmes que nous avons identifiés au début des travaux.

Elles comportent toutes un volet « Rappels réglementaires », abordant des aspects techniques et juridiques, accompagné d'un volet « Préconisations ». En ce sens, elles sont fidèles à la structure de base. De nombreux schémas complètent les fiches, afin d'accompagner la lecture dans leur vocation pédagogique.

À la fin du stage, les quinze fiches étaient mises en forme et prêtes à être diffusées au réseau national, accompagnées de précautions de lecture (diffusion interdite, propriété intellectuelle ...).

Présentation globale des fiches

Les fiches-outils répondent au cahier des charges qui avait été rédigé lors de l'appel à projet. Elles sont principalement de deux ordres.

Un premier jeu de fiche correspond à de véritables fiches-outils, dans le sens où elles constituent des ressources techniques pour comprendre les mécanismes qui lient agriculture et urbanisme : Fiche 1, Fiche 2, Fiche 3, Fiche 6, Fiche 12, Fiche 13, Fiche 15

Le deuxième jeu de fiches s'intéresse davantage à des thématiques très précises qui permettent de relier agriculture et urbanisme. Elles reflètent la diversité des enjeux de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i) : Fiche 4, Fiche 5, Fiche 7, Fiche 8, Fiche 9, Fiche 10, Fiche 11, Fiche 14.

Globalement, les fiches balayent un panel assez large de sujets pour lesquels l'ensemble des Chambres d'Agriculture peuvent être concernées : connaître les missions de la Chambre d'Agriculture en matière d'urbanisme (Fiche 2), connaître les règles de constructibilité en zone A et N du PLU(i) (Fiche 4), veiller à une meilleure transition entre espaces urbains et espaces agricoles (Fiche 5) ... Pour aller plus loin, certaines des fiches s'adressent plus particulièrement à des territoires spécifiques : agriculture dans les espaces fortement marqués par la présence de zones humides (Fiche 10) ou agriculture dans les communes soumises aux dispositions de la Loi Littoral (Fiche 14).

Le contenu des fiches a été validé et partagé par trois Chambres d'Agriculture aux contextes territoriaux différents (nord, centre et sud de la France) qui partagent néanmoins des positions communes sur les sujets abordés. Nous pouvons alors espérer que les conseillers des Chambres d'Agriculture sont aussi positionnés de la même manière, et sont confrontés aux mêmes enjeux, aux mêmes questionnements ...

Afin de présenter les fiches, j'ai choisi d'en sélectionner quelques extraits. Ainsi, la figure 17 correspond à un montage de plusieurs fiches. Davantage à destination des conseillers des Chambres d'Agriculture, je n'ai pas souhaité diffuser l'ensemble des fiches dans le cadre de mon mémoire.

4. Secteurs de Taille Et Capacités d'Accueil Limitées (STECAL)

Figure 17A : Extrait de la Fiche 4

RAPPELS RÉGLEMENTAIRES






 L151-13 du Code de l'Urbanisme

- Objectif : prendre en compte les enjeux liés aux constructions agricoles, aux services publics, au patrimoine, au tourisme, à l'économie ou au maintien de la vie en zone rurale
- **3 types de constructions autorisées à titre exceptionnel** en STECAL :
 - Constructions (exemples : station d'épuration, silo de coopérative, Entreprise de Travaux Agricoles)
 - Aires d'accueil à destination des gens du voyage
 - Résidences démontables constituant l'habitat permanent de l'utilisateur
- Le règlement du PLUi précise les caractéristiques du bâti (implantation, hauteur, densité), les conditions de raccordement aux réseaux ...
- Les STECAL sont examinés en CDPENAF à l'occasion de l'avis rendu concernant le projet de PLU(i).

RAPPELS RÉGLEMENTAIRES

Figure 17B : Extrait de la Fiche 14

CONSTRUCTIONS AGRICOLES AUTORISÉES DANS UNE COMMUNE SOUMISE AUX DISPOSITIONS DE LA LOI LITTORAL

	Extension de bâtiments existants	Construction d'un bâtiment agricole au sein du PBE	Construction de bâtiments agricoles en discontinuité des agglomérations et villages	Construction de bâtiments agricoles dans le cadre de la mise aux normes sans augmentation d'effluents (L121-11 CU)	Changement de destination de bâtiments agricoles
					
Bande des 100 mètres (L121-16 CU)	X	X	X	X	X
ENR (L121-23 CU)	X Drogation si accord du Préfet (après avis CPENAF/CDNPS) + emprise au sol ≤ 50m ²	X	X Drogation si accord du Préfet (après avis CPENAF/CDNPS) + emprise au sol ≤ 50m ²	X Drogation si accord du Préfet (après avis CPENAF/CDNPS) + emprise au sol ≤ 50m ²	Non applicable aux bâtiments agricoles anciens (2 critères cumulatifs) : <ul style="list-style-type: none"> - Édifiés avant l'institution du régime du permis de construire par la loi du 15 juin 1943 - Dont l'usage agricole a depuis longtemps cessé en raison de leur abandon Voir Rép. Ministérielle n°13860 : JOFR 18 juin 2020, p. 2822
EPR	✓	✓	X	✓	
Coupures d'urbanisation	✓	✓	X	X	
Parties agglomérées d'une commune	✓	✓	X Drogation si accord du Préfet (après avis CPENAF/CDNPS)	✓	

© Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

PRÉCONISATIONS

Figure 17C : Extrait de la Fiche 2

- La Chambre d'Agriculture doit pouvoir **participer à la construction des documents afin que les enjeux agricoles y soient pris en compte le mieux et le plus en amont possible.**
- Les élus de la Chambre d'Agriculture siègent au Comité de Bassin du SDAGE et dans le Comité Local de l'Eau (CLE) des SAGE. Ils peuvent ainsi porter les messages de la profession dans ces instances de concertation et de décision. À ce titre, **les services de la Chambre d'Agriculture peuvent aiguiller leurs représentants à l'aide de notes techniques.**
- Pour les autres documents, la Chambre d'Agriculture doit essayer de s'imposer dans le cadre de la concertation (prise de contact, rendez-vous, courrier officiel ...).

Figure 17 : Extraits des fiches-outils

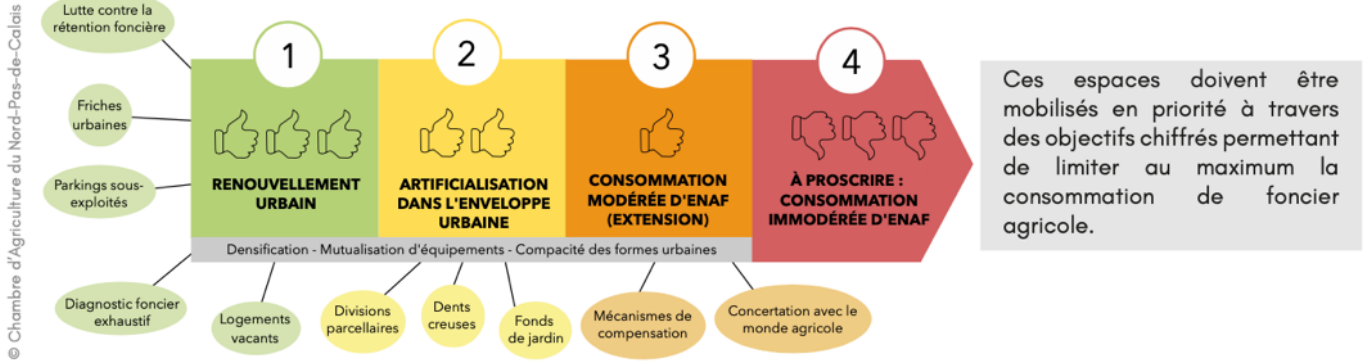
PRÉCONISATIONS

Figure 17D : Extrait de la Fiche 1

ÉCONOMISER LE FONCIER AGRICOLE

Les Chambres d'Agriculture doivent veiller à ce que les documents d'urbanisme locaux puissent :

- **Produire un diagnostic foncier exhaustif** permettant d'identifier le potentiel :
 - De renouvellement urbain : logements vacants, friches urbaines et industrielles à revaloriser ...
 - De densification urbaine



© Chambre d'Agriculture du Nord-Pas-de-Calais

PRÉCONISATIONS

QUELLES RÉFLEXIONS MENER SUR LES ESPACES DE TRANSITION ?

Figure 17E : Extrait de la Fiche 5

SITUATION INITIALE

Projet de logements sur une **zone 1AU** du PLU(i)



SITUATION 2A

- ❌ CE QUE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE NE SOUHAITE PAS VOIR APPLIQUER
Stricte application réglementaire : **ZNT intégrée à l'espace agricole**



SITUATION 2B

- ✅ CE QUE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE SOUHAITE VOIR APPLIQUER
Zone de Transition : **ZNT intégrée à l'espace urbanisé**



Dans ce schéma, le seul aménagement d'une haie est insuffisant. **L'agriculteur doit continuer de mettre en place une ZNT.**



La zone de transition fait office d'interface entre l'espace urbanisé et l'espace agricole. Elle n'est pas fréquentée par l'Homme. Dans ces conditions, **l'agriculteur n'est pas tenu d'instaurer de ZNT.**

Les rappels réglementaires sont à jour à date de mise à disposition des fiches (septembre 2023). Les fiches font souvent des rappels aux différents Codes mobilisés, afin que les conseillers puissent rapidement s'y référer si nécessaire, comme c'est le cas dans la Fiche 4 au sujet des Secteurs de Taille Et Capacités d'Accueil Limitées, les STECAL (Fig. 17A). Elles présentent également des tableaux qui ont pour objectif de synthétiser et faciliter la compréhension de certains concepts, comme en ce qui concerne la constructibilité des bâtiments agricoles dans les communes soumises à la Loi Littoral, dans la fiche 14 (Fig 17B). Les schémas ont également vocation à synthétiser une démarche à adopter. Dans la figure 17D issue de la fiche 1, j'ai souhaité illustrer le cheminement d'une réflexion en faveur de la sobriété foncière, du modèle vertueux en vert, à l'attitude à proscrire, en rouge. Le schéma associe également plusieurs exemples pour chaque stratégie foncière.

En ce qui concerne le volet « préconisations », il est surtout axé sur l'importance du dialogue avec les partenaires et autorités en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme. La concertation de la profession agricole lors de l'élaboration des SCoT et PLU(i) a été identifiée comme un point essentiel pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans ces documents. Ainsi, toutes les fiches mentionnent au moins une fois la nécessaire concertation, voire la co-construction des documents. La fiche 2 (Fig. 17C) présente même la démarche à réaliser pour s'assurer du dialogue avec les partenaires : rédaction d'un courrier officiel pour demander l'association de la Chambre d'Agriculture tout au long de la procédure d'élaboration des SCoT et PLU(i), ou demander l'association aux démarches d'élaboration de documents « supra-SCoT » (s'imposant au SCoT par un rapport de conformité) comme le SRADDET, la Charte de Parc Naturel Régional (PNR) ... car selon la loi, la Chambre d'Agriculture n'y est pas un partenaire à associer systématiquement. Or, pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i), il est également nécessaire d'œuvrer dans ce sens sur des documents annexes qui influencent les orientations prises par les documents locaux. Par exemple, l'identification des Zones Humides et les prescriptions associées sont établies dans les SDAGE et les SAGE, des zones d'inconstructibilité peuvent être définies dans les Plans de Prévention du Risque Inondation (PPRI), ou encore des protections environnementales strictes peuvent être prescrites par la Charte d'un PNR. De telles règles se répercutent à l'échelle locale, et influencent in fine sur l'activité agricole (impossibilité de construire des bâtiments supplémentaires, mise en péril de la pérennité de l'activité agricole ...). Il était donc nécessaire d'alerter les conseillers des Chambres d'Agriculture sur ce sujet et leur donner des clés pour agir.

Plusieurs fiches sont dédiées spécifiquement à la question de la protection du foncier agricole comme la Fiche 8 (impact de la compensation environnementale sur le foncier agricole) et la fiche 12 (présentation d'outils de protection du foncier agricole : ZAP et PPEANP). Mais il est également question de dépasser le simple sujet du foncier agricole, même si, comme les parties précédentes l'ont démontré, il constitue souvent le point d'entrée pour associer agriculture et aménagement du territoire. C'est pourquoi plusieurs fiches font le lien entre l'agriculture et d'autres enjeux du territoire à concilier en planification territoriale (fiche 10 - maintien des zones humides, fiche 9 - Trame Verte et Bleue, fiche 11 - gestion du risque inondation). Une fiche traite spécifiquement de l'interface entre les zones urbanisées et agricoles, dans une optique de bon voisinage (fiche 5). Dans cette fiche, j'ai par exemple réfléchi à une méthode que nous souhaitons partager au réseau des Chambres d'Agriculture françaises pour œuvrer à une transition cohérente entre l'espaces urbains et les terres cultivées (Fig. 76E). Cette démarche permet également de réduire la perte de production

associée à l'emprise des Zones de Non Traitement (ZNT) imposées aux agriculteurs entre l'espace agricole associé à l'utilisation de produits phytosanitaires et les populations. Selon les situations et les départements, la ZNT correspond à une bande pouvant aller jusqu'à vingt mètres, que l'agriculteur ne doit pas exposer aux produits phytosanitaires.

Présentation en détail de la fiche n°3

Dans ce mémoire, j'ai choisi de présenter la fiche n°3 - Présentation de l'objectif ZAN et des concepts associés. En effet, il s'agit d'une des fiches centrales, car elle est au cœur de la démarche de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, qui, pour rappel, produit le jeu de fiches pour accompagner la réglementation liée au ZAN. J'ai également choisi cette fiche car elle est accompagnée de nombreux schémas, démontrant le caractère pédagogique des fiches. Elle traite également de points très techniques. Par ailleurs, il s'agit d'un sujet d'actualité qui n'est pas encore stabilisé, et qui va occuper les collectivités et les aménageurs dans les mois et années à venir.



FICHE N°3

OBJECTIF ZAN :



TENDRE VERS UNE RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION D'ENAF

LES ENJEUX

- Accompagner les projets de territoire afin de s'inscrire le plus rapidement possible dans la trajectoire du ZAN (reconstruction de la ville sur elle-même, lutte contre l'étalement urbain ...)
- Dépasser la vision des terres agricoles comme de simples réserves foncières ou terrains à bâtir
- Mesurer la consommation d'espaces agricoles en disposant de données les plus précises possibles

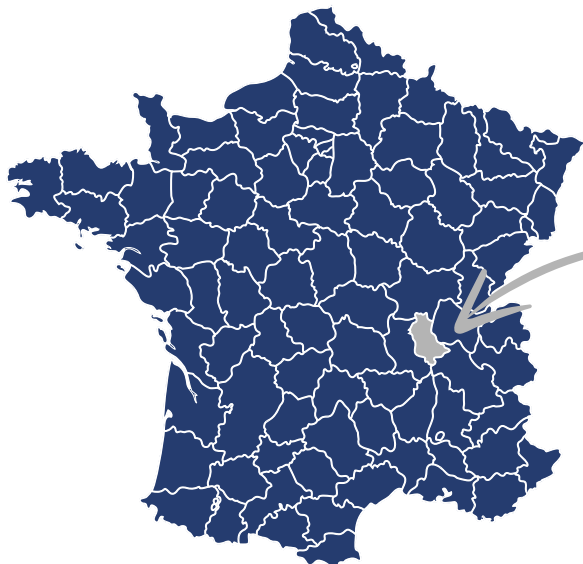
L'artificialisation des sols est au cœur des débats contemporains d'urbanisme et d'aménagement, en lien avec la préservation des espaces agricoles et naturels et l'urgence climatique. La Loi "Climat et Résilience" du 22 août 2021 introduit ainsi l'objectif de "Zéro Artificialisation Nette" (ZAN) à horizon 2050 comme un des objectifs généraux du Code de l'Urbanisme.

Le texte introduit des notions et des mécanismes importants qu'il est nécessaire de définir et comprendre pour orienter la stratégie des territoires vers une réduction de la consommation du foncier agricole.

LES CHIFFRES

DEUX TIERS DE L'ARTIFICIALISATION étaient réalisés sur des terres agricoles entre 2006 et 2014.

Sources : AGRESTE (2021)



© CEREMA

276 377 ha ont été consommés entre 2009 et 2019

Soit l'équivalent du département du Rhône

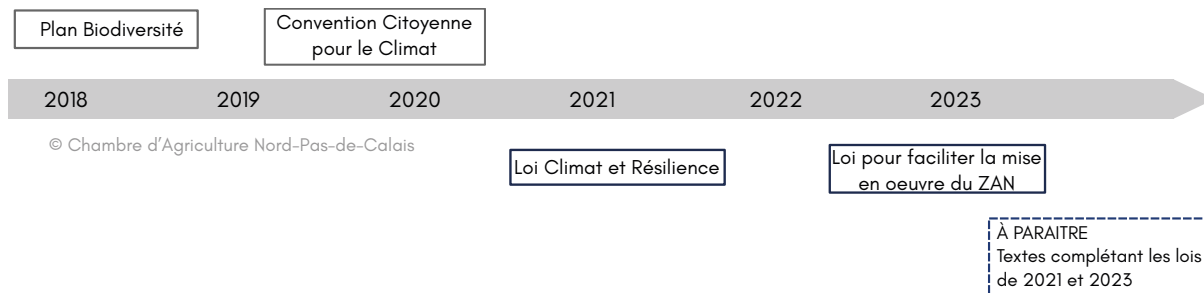
À ce rythme, d'ici à 2050, c'est l'équivalent de la Corse qui sera consommé

LES PRINCIPES DU ZAN

RAPPELS RÉGLEMENTAIRES

 L101-2-1 du Code de l'Urbanisme

L'objectif ZAN est issu d'une réflexion impulsée dès 2018 par le Plan Biodiversité. Le texte phare est celui de la Loi Climat et Résilience de 2021, modifiée par la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.



Le concept du ZAN repose sur une formule mathématique : tout espace artificialisé doit être compensé. En 2050, le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols sur l'ensemble du territoire français devrait théoriquement être nul.

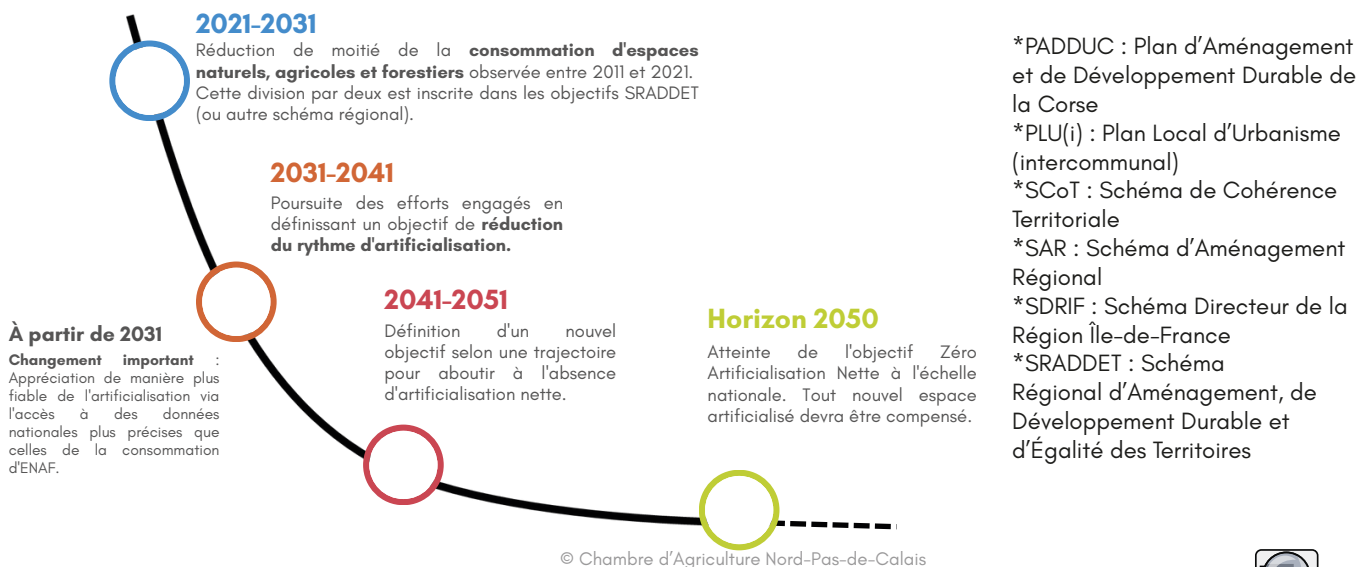


LE CALENDRIER DU ZAN

RAPPELS RÉGLEMENTAIRES

 Article 194 de la Loi Climat et Résilience

Pour arriver au Zéro Artificialisation Nette, le législateur a fixé des objectifs par paliers de dix ans, à définir dans les documents d'urbanisme aux différentes échelles : SRADET* (ou SAR*, PADDUC* ou SDRIF* le cas échéant), SCoT*, PLU(i)* ou Carte Communale.



ZOOM SUR ... LA SURFACE MINIMALE D'UN HECTARE

Toute commune couverte par un PLU(i) ou une carte communale prescrit(e), arrêté(e) ou approuvé(e) avant le 22 août 2026 dispose d'une "surface minimale" consommable d'un hectare pour la première tranche de dix années (2021-2031). Ce mécanisme s'applique "sans préjudice des modalités de comptabilisation de la consommation d'ENAF" pour 2021-2031 (Article 4 de la loi du 20 juillet 2023).

Exemple : une commune ayant consommé 0,8 ha entre 2011 et 2021 a désormais droit à 1 ha d'ENAF consommable (contre 0,4 ha selon l'application mécanique de la réduction par deux), et non à 1,4 ha.



ZOOM SUR ... LES "GRANDS" PROJETS

La consommation d'ENAF liée à des **projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur** est à décompter des droits à consommer de chaque territoire (région, SCoT, EPCI/commune). Les hectares consommés sont intégrés dans un **décompte au niveau national et ne sont pas pris en compte pour calculer la consommation d'espaces de la décennie 2021-2031**. La liste des critères pour apprécier un tel projet est précisée à l'article 3 de la loi du 20 juillet 2023.

PRÉCONISATIONS

Assurer un travail de veille juridique afin de connaître l'actualité des décrets et évolution de la Loi Climat et Résilience. Les échanges avec d'autres OPA locales ou nationales est essentiel pour faire remonter collectivement l'importance de la prise en compte des enjeux agricoles et la lutte contre la consommation d'espaces agricoles.

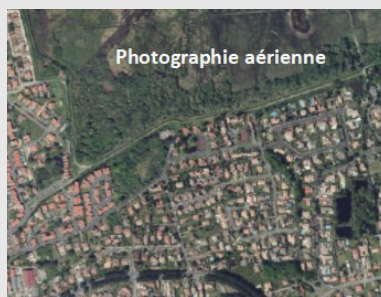
ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

ARTIFICIALISATION DES SOLS

La Loi Climat et Résilience introduit de nouvelles définitions de l'artificialisation des sols, associée à une nomenclature (à retrouver en annexe de la fiche). À terme, les chiffres de l'artificialisation des sols comptabiliseront aussi les nouveaux bâtiments agricoles en zone A.

CONSOMMATION D'ENAF

La consommation d'ENAF correspond à la création ou extension d'espaces urbanisés. Dans les faits, cela se traduit par un changement de zonage (zone A/N vers zone U).



Photographie aérienne



Simulation à partir de l'OCSGE



Artificialisation des sols

Simulation à partir de l'OCSGE

© DDTM Vendée

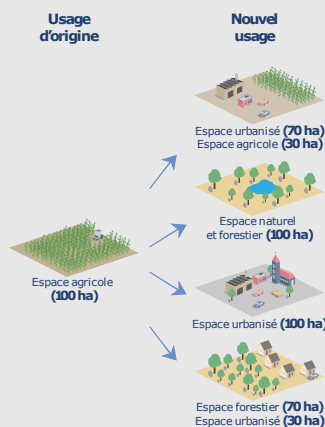
■ Surface consommée
■ Surface non consommée

■ Surface artificialisée
■ Surface non artificialisée

La consommation d'ENAF est à distinguer de la consommation de l'espace agricole.

En effet, l'espace agricole est parfois mobilisé pour y implanter des espaces naturels et forestiers (compensation environnementale ...). Dans ce cadre, la consommation d'ENAF est nulle, alors que les surfaces dédiées à l'agriculture diminuent.

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers



Consommation de l'espace agricole

Consommation de l'espace naturel, agricole et forestier

70 ha

70 ha

100 ha

0 ha

100 ha

100 ha

100 ha

30 ha

Réalisation : CCI Normandie

DÉCLINAISON DU ZAN DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME LOCAUX

RAPPELS RÉGLEMENTAIRES

CGCT : L4251-1 ; L4424-9 ; L4433-7
CU : L123-1 ; L141-3 ; L151-5 ; L161-3

La mise en œuvre du ZAN passe par la détermination d'objectifs chiffrés dans le document de planification régional (SRADDET, SAR, SDRIF, PADDUC), ensuite déclinés dans les SCoT et les PLU(i) ou Cartes Communales. Le législateur prévoit ainsi un échéancier pour que les différents documents intègrent la trajectoire ZAN.

Les grands principes de la déclinaison du ZAN dans la planification urbaine

sous réserve des éventuelles évolutions réglementaires et législatives

Modification pour intégrer :

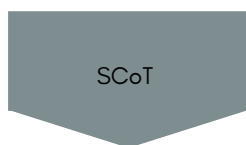
- Trajectoire ZAN
- Objectifs de réduction du rythme d'artificialisation par tranches de 10 ans



22/11/2024

Intégration des objectifs régionaux par tranches de dix années

Si le schéma régional n'est pas modifié, intégration d'un objectif de moins 50% par rapport à 2011-2021



22/02/2027

Objectifs chiffrés de modération de consommation d'espaces
Justification des ouvertures à l'urbanisation



22/02/2028

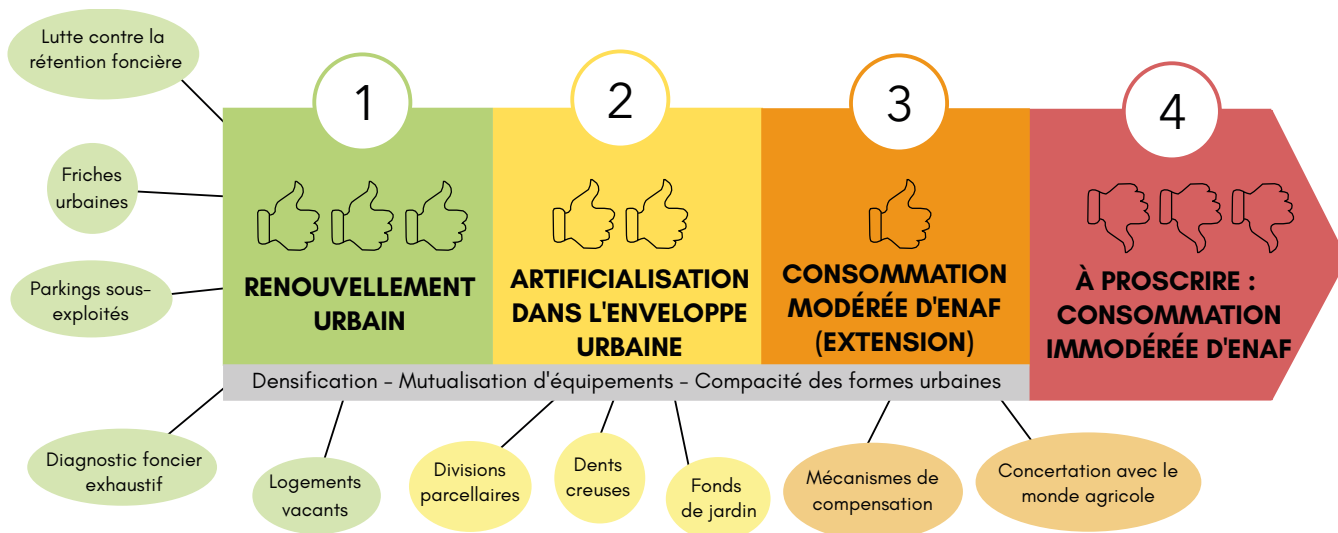
Première tranche de dix ans :
Objectif de réduction de la consommation d'ENAF avec garantie communale d'une surface minimale consommable d'un hectare

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
CU : Code de l'Urbanisme

© Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais
D'après Ministère de la Transition Écologique

PRÉCONISATIONS

■ **Vérifier que les objectifs de consommation d'ENAF affichés par les collectivités sont cohérents avec l'atteinte des objectifs ZAN.** À cette occasion, il est important de rappeler les principes de la fabrique de la ville visant à réduire l'urbanisation de nouvelles terres agricoles (renouvellement urbain, mobilisation de dents creuses ...).



© Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

LES DIFFÉRENTES MÉTHODES DE MESURE

RAPPELS RÉGLEMENTAIRES

 L141-15 et L151-4 du Code de l'Urbanisme

Les SCoT et les PLU(i) ont l'obligation de présenter le bilan de la consommation d'espaces agricoles naturels et forestiers des dix années précédant le projet de document. Pour cela, la loi préconise :

- Les **Fichiers Fonciers du CEREMA**. Disponibles sur le **portail de l'artificialisation des sols**, ils mesurent la consommation d'ENAF.
- L'**OCSGE** (Occupation du Sol à Grande Échelle) de l'IGN.
Disponibles **à partir de 2024** (théoriquement), les données représentent l'**artificialisation des sols**. L'OCSGE est mis en place en vue des objectifs 2031-2041 et 2041-2051.

PRÉCONISATIONS

- À travers son rôle de Personne Publique Associée dans l'élaboration des SCoT et PLU(i), la Chambre d'Agriculture doit faire appliquer l'objectif ZAN et doit **veiller à l'utilisation d'une méthode de mesure objective de la consommation d'ENAF et de l'artificialisation des sols**. Pour cela, il est nécessaire de connaître les données sur les modes d'occupation des sols sur le territoire.

Exemples :

- Fichiers Fonciers (accès libre via portail de l'artificialisation des sols)
- OCSGE
- ...



LES ZONES DE RENATURATION PRÉFÉRENTIELLE

RAPPELS RÉGLEMENTAIRES

 L141-10 du Code de l'Urbanisme
L151-7 & R151-7 du Code de l'Urbanisme

Les Zones de Renaturation Préférentielles (ZRP) sont des outils issus de la Loi Climat et Résilience. Ce sont des espaces pouvant être identifiés dans le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), et dans ses documents graphiques le cas échéant. Ces zones peuvent être déclinées dans les OAP du PLU(i). Elles ont pour objectif d'**intégrer l'équation du ZAN** et de **renforcer la protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité** et la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau.

PRÉCONISATIONS

- **Les ZRP doivent être définies avec la profession agricole**, afin qu'elles ne s'étendent pas sur la plaine agricole et entraîne une perte de rendement pour les agriculteurs. En tant que Personne Publique Associée à l'élaboration des SCoT et PLU(i), la Chambre d'Agriculture est l'interlocuteur privilégié.  **FICHE 2**
- La collectivité territoriale peut **identifier des ZRP pour équilibrer son compte foncier** et "jouer" avec les chiffres. Il s'agirait de "renaturer" un secteur pour justifier de la mobilisation de foncier agricole en extension. Cet outil appelle de ce fait à **davantage de vigilance**.
- **Les ZRP ne constituent pas une "banque de foncier" pour la compensation environnementale (MCE)**. La Chambre d'Agriculture peut rappeler aux maîtres d'ouvrage que les MCE sont réalisées en priorité sur le site endommagé ou à proximité de celui-ci.  **FICHE 8**

LES DÉCRETS COMPLÉTANT LES LOIS

Les lois en lien avec le ZAN (Climat et Résilience, loi pour faciliter la mise en œuvre du ZAN) s'accompagnent de nombreux textes qui complètent leurs modalités d'application. Certains sont déjà parus, d'autres sont à paraître.

Texte de loi	Article de loi	Type de mesure	Sujet
Loi Climat & Résilience	Article 192, 2°	Décret en Conseil d'État	Définition de l'artificialisation
	Article 194, I, 1°	Décret en Conseil d'État	Mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols
	Article 194, III, 5°	Décret en Conseil d'État	Dérogation à la prise en compte des installations de photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espaces
	Article 194, VI	Rapport du Gouvernement au Parlement	Bilan de la réforme
	Article 197, III	Décret en Conseil d'État	Définition des Zones de Renaturation Préférentielles
	Article 202, I	Décret	Précisions sur les permis de végétaliser
	Article 202, IV	Décret en Conseil d'État	Dérogations aux règles du PLU pour la végétalisation des toitures et façades en zone U/AU
	Article 205, I, 2°	Décret en Conseil d'État	Mise en place des observatoires locaux de l'habitat et du foncier
	Article 206, I	Décret en Conseil d'État	Rapport local sur l'artificialisation des sols (indicateurs et données)
	Article 215, 2°	Décret en Conseil d'État	Conditions des dérogations pour les autorisations d'exploitation commerciale
	Article 220, I, 4°	Décret en Conseil d'État	Conditions de mise en demeure des propriétaires pour la réhabilitation de locaux dans les zones d'activités économiques (L300-8 Code de l'Urbanisme)
	Article 222	Décret	Définition d'une « friche »
Article 226	Ordonnance	Rationalisation des procédures d'urbanisme et environnementales pour les projets dans les espaces déjà artificialisés, en OIN, GOU et ORT	
Loi pour faciliter la mise en œuvre du ZAN	Article 3, II	Décret	Composition et les modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols

LA NOMENCLATURE DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

 Décret n° 2022-763 publié le 29 avril 2022



Projet de décret (pour modification de la nomenclature) soumis à consultation du 14 juin au 4 juillet 2023

Catégories de surfaces

Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux .
	4° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).
	5° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon.
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace .
	7° Surfaces à usage de cultures, qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).
	8° Surfaces naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel , qui n'entrent pas dans les catégories 5°, 6° et 7°.

La fiche n°3 illustre la structure générale des fiches. La première page reprend quelques éléments de contexte, des chiffres et les enjeux associés à la thématique étudiée. Les pages suivantes sont dédiées aux rappels réglementaires et aux préconisations.

La fiche n°3 comprend ainsi une description du concept du ZAN (définitions, calendriers, déclinaison dans les documents d'urbanisme), les textes de loi récents qui y sont associés (lois et décrets) et les différentes méthodes de mesure du phénomène d'urbanisation. Chaque partie fait référence aux articles du Code de l'Urbanisme mobilisés, à travers un système d'icônes associées à un imaginaire collectif (la balance et la justice). Dans les rappels réglementaires, il est parfois question de s'intéresser davantage à un concept, une subtilité, d'où les encarts « Zoom sur ». Dans cette fiche, les encarts précisent par exemple l'interprétation à avoir au sujet de la surface minimale d'un hectare accordée aux communes pour mettre en œuvre le ZAN. Nous y faisons également mention des projets d'envergure nationale, dont la consommation foncière associée est décomptée des objectifs de réduction pour 2021-2031. La fiche rappelle l'article de la loi dans lequel retrouver les critères pour définir ces « grands projets ».

La fiche présente également deux volets « préconisations » sur l'attitude à adopter en tant que conseiller des Chambres d'Agriculture : l'un sur les méthodes de mesures de la consommation d'ENAF et de l'artificialisation, l'autre sur les Zones de Renaturation Préférentielles (ZRP). Il y est par exemple rappelé que « *Les ZRP doivent être définies avec la profession agricole, afin qu'elles ne s'étendent pas sur la plaine agricole* ». Pour aller plus loin, les préconisations sont l'occasion d'alerter sur de potentielles manœuvres des collectivités qui pourraient porter préjudice à l'agriculture : « *La collectivité territoriale peut identifier des ZRP pour équilibrer son compte foncier et « jouer » avec les chiffres. Il s'agirait de « renaturer » un secteur pour justifier de la mobilisation de foncier agricole en extension. Cet outil appelle de ce fait à davantage de vigilance.* »

La fiche présente aussi des liens qui renvoient vers d'autres fiches. Par exemple, quand il est question de présenter les ZRP sous l'angle des Mesures Compensatoires Environnementales (MCE), la fiche renvoie à la fiche n°8 qui traite spécifiquement des MCE et de leur impact sur le foncier agricole.

Cette fiche est la seule à dépasser le nombre de pages fixées (six pages au lieu de quatre). La richesse du contenu s'explique de par l'importance du nombre de concepts nouveaux à définir (ZAN, Zones de Renaturation Préférentielle) et de points techniques à aborder, qui nécessitent des schémas en plus des explications, des tableaux en annexes ...

C'est également la seule (avec la fiche n°15) qui possède une pastille pour laquelle la rédaction avertit que la fiche est à jour des textes en vigueur et en consultation à la date du 31 août 2023. En effet, comme cela a déjà été évoqué dans ce mémoire, les textes sont amenés à évoluer.

3.1.3. Mise en perspective des travaux menés

La rédaction de ces fiches m'a permis d'en dresser une évaluation et d'avoir un regard critique sur le travail mené.

Pourquoi les fiches permettent de renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme ?

Je considère que les fiches constituent de bons outils pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme. Plusieurs points me permettent d'argumenter sur cette hypothèse.

Tout d'abord, les quinze fiches permettent d'être assez larges dans les thématiques abordées qui mettent en lien agriculture et aménagement du territoire : besoins de construction pour le maintien de l'agriculture, protection du foncier agricole, mise en perspective de l'agriculture et les autres enjeux du territoire (protection de la biodiversité, des zones humides, espaces de transition entre agricole et urbain ...). Elles croisent un certain nombre d'enjeux vus dans la deuxième partie du mémoire. Il serait cependant intéressant d'avoir un retour d'une personne extérieure au projet sur des thèmes qui n'auraient pas été traités, mais qui ont cependant leur importance.

À ce titre, les parties précédentes du mémoire se sont intéressées à l'imbrication de plus en plus forte entre agriculture locale et alimentation des populations d'un territoire. Les fiches proposées ne mentionnent pas du tout les outils en lien avec la mise en place des systèmes alimentaires territorialisés, dans lesquels l'agriculture a toute sa légitimité. En effet, le sujet s'éloigne des attentes du cahier des charges, à savoir la focale sur le ZAN et la démarche ERC. Il est néanmoins certain que le renforcement de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i) pourraient passer par cette approche du fait alimentaire. Le Code de l'Urbanisme rappelle par exemple que le PAS du SCoT définit des « *objectifs de développement et d'aménagement du territoire [qui] concourent à la coordination des politiques publiques en favorisant [...] une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux* » (L141-3 du Code de l'Urbanisme). Selon une étude menée en 2021 par la Fédération Nationale des SCoT, 46% des structures de SCoT interrogées menaient une réflexion sur l'alimentation. En dépassant le strict cadre de l'urbanisme, « *l'alimentation est un domaine où les SCoT participent fortement à la mise en place d'actions opérationnelles* » (Fédération SCoT, 2021 : 42). Le SCoT de l'Agglomération Bisontine a notamment travaillé avec la Chambre d'Agriculture à la réalisation d'une étude sur la valeur agronomique et l'incidence climatique sur les espaces agricoles pour engager un travail commun avec les services de Grand Besançon Métropole pour élaborer un PAT. Pour reprendre les mots de l'étude, « *les enjeux alimentaires poussent les SCoT à porter des démarches innovantes qui dépassent le domaine de l'urbanisme* » (ibid.). Et ces évolutions des domaines d'intérêt vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'agriculture locale dans les SCoT et les PLU(i).

Globalement, la liste ayant été validée directement par les partenaires, elle semble traiter d'assez de thèmes pour favoriser une meilleure prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i).

Ensuite, les rappels réglementaires tentent d'être les plus précis possibles, pour aider les jeunes conseillers à comprendre l'ensemble des missions sur lesquelles ils doivent se mobiliser, ou les outils à disposition pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i). Cela peut se révéler particulièrement utile pour un « jeune » conseiller qui débute dans ces missions, afin d'œuvrer au mieux pour concilier agriculture et aménagement du territoire. À titre d'exemple, je peux mentionner les outils de protection du foncier agricole (fiche n°12) ou la fiche n°2 dressant une liste des missions pour laquelle la Chambre d'Agriculture est mobilisée au sujet de l'urbanisme.

La mise à jour des fiches, au regard des évolutions des textes de loi et des nouveaux thèmes qui mettent en lien agriculture et urbanisme, permet également de fournir aux conseillers des clés de compréhension des textes, parfois difficiles à s'approprier pour des personnes non formées au vocabulaire juridique. La focale sur ces sujets permet de sensibiliser aux sujets émergents dont il faut se saisir pour œuvrer à la cohérence entre les enjeux agricoles et ceux des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire. Je pense notamment ici aux questions relatives aux énergies renouvelables (voir 1.2.5 – Décennie 2020 : multiplication des points de contact entre agriculture et urbanisme).

Cette mise à jour des éléments techniques et réglementaires peut également permettre de faire évoluer des outils utilisés localement, comme les chartes agriculture-urbanisme, mises en application sur de nombreux territoires. En effet, certaines chartes comme celle du Nord précisent qu'elles doivent faire l'objet d'un suivi et d'une mise à jour régulière. En ce sens, les fiches réalisées permettent d'identifier les évolutions à faire, qui peuvent alors entraîner une mise à jour des engagements des signataires.

Cette évolution des chartes est essentielle, car elles sont notamment utilisées pour justifier des avis de la Chambre d'Agriculture ou des services de l'État (DDT-M) sur un document d'urbanisme (Borg et al., 2011 : 12). Les chartes sont de véritables outils dont se servent différentes structures pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i). Il faut donc qu'elles soient mises à jour en fonction des réalités du terrain et du contexte législatif.

Enfin, les préconisations mentionnées dans les fiches insistent beaucoup sur le rôle de la concertation et du dialogue avec les collectivités en charge de l'élaboration des SCoT et des PLU(i). Or, comme j'ai souhaité le démontrer dans le chapitre suivant, la concertation est un élément essentiel pour une compréhension mutuelle des enjeux des parties prenantes de l'élaboration des documents. En appuyant fortement sur cette nécessaire méthode de travail, je considère que les fiches vont bien dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme.

Pour aller plus loin, nous aurions pu illustrer à l'aide de situations concrètes l'importance et l'impact de telles méthodes de travail dans les bonnes relations entre la Chambre d'Agriculture et les collectivités locales. Cependant, le groupe de travail a rapidement acté de la difficulté à présenter des exemples locaux à un réseau national, surtout sur des fiches qui se voulaient synthétiques. La réussite de la concertation dépend de nombreux facteurs, qui peuvent varier en fonction du contexte territorial, de la position des élus locaux (tant du côté des collectivités que du côté des Chambres d'Agriculture) ... La mobilisation d'exemples aurait nécessité de développer la rédaction pour expliquer en détail les travaux menés, les éventuels points de blocages ... Les fiches proposées n'étaient pas adaptées à un tel travail.

Des fiches déjà mobilisables à l'échelle de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

D'un point de vue personnel, la rédaction de ces fiches-outils a été une expérience très riche pour l'acquisition de connaissances sur le sujet de l'intégration de l'agriculture dans la planification territoriale. En effet, elle m'a tout d'abord permis de rendre compte de la multitude de thèmes possibles à aborder. Ensuite, la nécessité de produire des documents précis, et à jour au regard des évolutions législatives a contribué à me forger une culture sur le sujet, beaucoup plus vaste qu'au début de mon stage. J'ai beaucoup mieux saisi les divers enjeux attendant à la prise en compte des documents d'urbanisme, et je me considère beaucoup plus familière avec les textes de lois, les concepts spécifiques au milieu agricole, les positions de la Chambre d'Agriculture ... Parfois, la relecture commune avec les collègues du groupe de travail était également l'occasion de débats en interne, qui ont enrichi ma vision de la prise en compte de l'agriculture dans la planification territoriale. La démarche intellectuelle fut ainsi très enrichissante. La nécessité de produire des documents pédagogiques (à la fois clairs et synthétiques) m'a également beaucoup apporté en termes de capacités de rédaction.

Aussi, je pense que, dès lors qu'elles seront mises à disposition du public-cible, les fiches seront utiles aux conseillers qui sauront les mobiliser. En effet, j'en ai déjà fait l'expérience lors de travaux de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais. Afin d'alimenter l'argumentaire des conseillers au moment de remettre leur avis sur un projet de PLU(i) ou de Charte de PNR, plusieurs conseillers ont mobilisé les informations contenues dans les fiches. À titre d'exemple, un tableau de la fiche n°2 reprend les délais de réponse accordés aux Chambres d'Agriculture après notification d'un projet de SCoT ou de PLU(i) arrêté, ou de demande d'avis sur une autorisation d'urbanisme. Ne disposant pas déjà de telles informations sous une forme synthétique, une conseillère du service « Aménagement Territorial » s'y est déjà référée pour connaître précisément le délai qui lui était accordé dans le cadre d'un courrier qu'elle avait reçu. Les précisions de la fiche n°4 sur les différences de constructibilité en zones A et N du PLU(i) ont également enrichi l'argumentaire de conseillers de la Chambre d'Agriculture au sujet de dispositions fort contraignantes pour l'activité agricole d'une Charte de PNR.

Surtout, ces fiches sont riches dans leur mise à jour au sujet des évolutions législatives. Le contexte étant très mouvant et complexe à comprendre, elles permettent de saisir les récentes évolutions. Pour cela, elles sont intéressantes et déjà mobilisables par les conseillers pour tenter de décrypter les nouveaux concepts.

La difficile question de la territorialisation des fiches

Au début des travaux, la liste des fiches à réaliser paraissait ambitieuse. Elle traitait de nombreux sujets. Mais même si la question s'est posée en interne, il est vrai qu'elle ne comporte pas de volets spécifiques à certains territoires, en particulier les territoires de montagne ou insulaires. Nous nous sommes intéressés à la situation des exploitations agricoles soumises aux dispositions de la Loi Littoral car la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais est particulièrement concernée par cette thématique (38 communes sont soumises à la Loi Littoral sur les deux départements). Nous avons démarré des premières recherches sur les exploitations en territoire de montagne, mais par manque de temps, cela n'a pas fait l'objet d'une fiche. Connaissant peu les enjeux relatifs à ce type de territoire, le groupe de travail à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais avait néanmoins évoqué la possibilité d'interroger

des collègues concernés par des zones de montagne. Le même constat peut être dressé au sujet des territoires insulaires et ultramarins dans lesquels une Chambre d'Agriculture est implantée (Haute-Corse, Corse du Sud, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Nouvelle Calédonie, Mayotte). Dans le cadre d'une éventuelle poursuite des travaux, la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais ou d'autres Chambres d'Agriculture pourraient se positionner sur un nouvel appel à projet afin de s'intéresser à ces territoires en reprenant la démarche établie.

Il est également difficile de déterminer si les fiches proposées sont adaptées au contexte de chaque département. En ce sens, les préconisations proposées peuvent ne pas correspondre à l'orientation prise par une Chambre d'Agriculture. Nous avons travaillé en fonction de l'expérience des conseillers de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, et ne prétendons pas connaître l'ensemble des difficultés rencontrées par les Chambres d'Agriculture des autres départements en ce qui concerne la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i). Par exemple, la rédaction de la fiche n°10 (agriculture en zone humide), s'est surtout basée sur l'expérience rencontrée à l'échelle du SDAGE Artois-Picardie et des SAGE sur le territoire du Nord-Pas-de-Calais. Les situations peuvent être différentes selon les règles établies dans d'autres SDAGE/SAGE, et le contenu des fiches peut ne pas correspondre aux attentes des conseillers des autres départements. Le Nord-Pas-de-Calais ne présentant pas de territoire de Parc National, nous sommes également moins sensibles à cet enjeu, qu'il faut pourtant nécessairement concilier avec le maintien de l'agriculture locale. Enfin, selon les territoires, l'approche de la gestion du risque inondation et de la constructibilité est également différente, en fonction notamment des impacts laissés par les catastrophes.

C'est notamment pour cette raison que les partenaires de l'appel à projet avaient diffusé un document de travail à l'échelle de l'ensemble des Chambres d'Agriculture françaises. Les conseillers étaient amenés à faire remonter les points qu'ils souhaitaient voir abordés dans ces fiches. Malheureusement, nous n'avons reçu que deux contributions de Chambres d'Agriculture extérieures au projet. Nous pourrions mettre en cause un manque de temps à consacrer à cette question, la non-visibilité de l'information ... Une nouvelle diffusion de ce document, après communication des fiches, pourrait être envisagée, afin d'identifier les points qui n'auraient pas été abordés, ou pas assez en profondeur, sur lesquels des conseillers voudraient insister et avoir des réponses.

Diffusion et communication des fiches

Le point précédent amène à un autre point de vigilance à avoir au sujet des fiches. Pour qu'elles soient utiles aux conseillers, il faut qu'elles soient largement diffusées. Cela pourrait se faire lors de formations et séminaires internes au réseau des Chambres d'Agriculture de France spécifiques sur les questions d'aménagement territorial (exemple : Groupe Technique National Urbanisme de Chambre d'Agriculture France, formations internes des agents des Chambres d'Agriculture RESOLIA ...).

Un travail de communication doit être mené afin que les conseillers puissent facilement mobiliser les fiches. Cet enjeu est d'autant plus important qu'elles s'adressent aux « jeunes » conseillers, qui ne connaissent pas forcément tout le panel d'outils et de ressources à leur disposition pour mener à bien leurs missions. À cette fin, la Chambre d'Agriculture du Loiret, qui pilote le partenariat sur le FNSP2, doit organiser pour novembre 2023 une visioconférence

pour présenter les résultats à l'ensemble du réseau des Chambres d'Agriculture. Les fiches seront théoriquement présentées à cette occasion.

L'enjeu de communication est d'autant plus fort qu'il s'agit d'un travail qui sera diffusé en interne, pour le réseau CAF uniquement. Pour cela, les fiches seront sans doute versées sur le portail OPERA, intranet du réseau des Chambres d'Agriculture, uniquement accessible aux salariés via des identifiants fournis par une Chambre d'Agriculture. Dès lors, les fiches seront moins facilement mobilisables que des documents mis en ligne sur des sites plus faciles d'accès, que toute personne peut potentiellement trouver via une recherche sur un moteur de recherche classique (Internet Explorer, Google Chrome ...). Pour être réellement utiles, ces fiches ne doivent pas faire l'objet d'un simple mail de présentation. Une telle démarche pourrait amener à un énième outil qui resterait « au fond d'un placard ».

Les évolutions législatives et l'obsolescence des fiches

Une autre difficulté constatée concerne le contexte législatif très mouvant et complexe à saisir. Les travaux sur le ZAN illustrent la difficulté à travailler sur le sujet. La Loi « Climat et Résilience » a été promulguée le 22 août 2021. Associée à des concepts nouveaux et compliqués à appréhender (différence entre artificialisation des sols et consommation d'espaces, nomenclature des espaces artificialisés et non artificialisés, emboîtement des différents documents d'urbanisme, spécificités des projets d'envergure nationale ...), elle a fait l'objet de nombreux débats. Deux ans après sa promulgation, certains décrets devant venir compléter le texte de loi ne sont toujours pas parus (exemple : décret relatif à la prise en compte des installations de photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espaces). Cela a pu compliquer la rédaction des fiches, car nous n'avions pas la réponse à nos questions, notamment lorsqu'il fut question d'aborder les énergies renouvelables au regard de la consommation foncière (fiche n°15).

Aussi, la fiche n°3 devait spécifiquement traiter des concepts associés au ZAN. Une première version de la nomenclature des surfaces artificialisées et non artificialisées, pour la détermination des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols après 2031, avait déjà été publiée le 29 avril 2022. Cependant, un projet de décret a été publié en juin 2023, modifiant les éléments de la nomenclature et son échelle d'appréciation. Dans le même temps était publié un projet de décret relatif à la territorialisation des objectifs. Un mois plus tard, un nouveau projet de décret était publié, modifiant de manière importante l'orientation prise par le texte de loi. À titre d'exemple, les enjeux relatifs à l'activité agricole, absents de la première version du décret, étaient fortement mis en évidence dans sa deuxième version.

Mais surtout, la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux a fortement modifié les fondements de la Loi initiale du 22 août 2021 (suppression de la Conférence des SCoT, « garantie rurale » d'un droit d'un hectare à consommer entre 2021 et 2031 pour l'ensemble des communes françaises ...).

Dans ces conditions, il fallait tout d'abord nécessairement opérer de la « veille » sur l'évolution des textes de loi et la parution des projets de décret. Un temps d'appropriation des textes était nécessaire, afin de comprendre correctement les modifications apportées et leurs conséquences. Parfois, les informations de la fiche étaient contradictoires avec les nouveaux textes de loi. Le délai accordé aux SRADDET, SCoT et PLU(i) pour intégrer les principes de la Loi Climat et Résilience ont notamment été modifiés, et il a fallu reprendre la fiche en cours

de rédaction pour s'assurer que les informations contenues étaient correctes. Au regard du contexte très mouvant, nous aurions pu faire le choix de ne pas traiter ce sujet. Il nous a néanmoins paru important de s'y tenir, car la fiche contient des préconisations importantes pour les conseillers qui doivent se pencher sur le sujet.

Je pourrais faire des remarques dans le même sens au sujet de la Loi APER. Promulguée le 10 mars 2023, les professionnels sont encore en attente de nombreux décrets qui précisent les modalités d'application du texte de loi. Mais afin de donner des premiers éléments de compréhension aux conseillers des Chambres d'Agriculture, nous avons fait le choix de maintenir l'intégration de la fiche traitant du sujet dans le travail final.

Ce contexte très fluctuant amène cependant à se poser la question de la durée de la validité des informations contenues dans les fiches. Pour éviter qu'elles soient obsolètes, il serait nécessaire de les mettre à jour régulièrement. Mais cela représente un investissement conséquent (moyens humains, mobilisation de plusieurs partenaires pour avoir un regard assez exhaustif pour s'adresser à l'ensemble des conseillers répartis sur le territoire national ...). Pour se faire, il pourrait être envisagé une mise à jour dans le cadre de futurs appels à projets du DAS 14.

En conclusion, les fiches-outils réalisées par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais donnent des clés théoriques pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i). D'une part, de par la diversité des thématiques abordées, elles sensibilisent à l'importance d'œuvrer pour une meilleure prise en considération de l'activité agricole dans la planification territoriale. D'autres part, les préconisations décrivent des attitudes à adopter dans la mesure du possible pour travailler de façon concrète à cette intégration effective des enjeux agricoles. JE suis cependant consciente de leurs limites : peu adaptées à des contextes territoriaux spécifiques, soumises à des contextes législatifs très mouvants, nécessité d'une diffusion très large et permanente ...

Pour poursuivre la réflexion sur les outils à mobiliser pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i), le prochain chapitre aborde un instrument plus opérationnel, fortement mobilisé sur le terrain par les Chambres d'Agriculture, la concertation.

3.2. La concertation, un outil essentiel à développer sur le terrain

Dans les fiches-outils réalisées pendant le stage, il a souvent été question de rappeler l'importance de la concertation. Dans l'imaginaire collectif, la concertation renvoie au dialogue entre le principal porteur d'un projet, un décideur, et des acteurs extérieurs qui viennent apporter leurs connaissances, leurs pratiques, leur expertise, pour construire ensemble un projet. Un dialogue se met ainsi en place entre différentes personnalités, qui revendiquent parfois des enjeux contradictoires. Dans les faits, la concertation est associée à un domaine plus large, la participation citoyenne, en faveur d'une implication accrue de la société civile dans les décisions prises par les pouvoirs publics locaux. Ainsi, il est nécessaire de revenir sur le terme même de concertation, afin d'en saisir pleinement le sens et de connaître les différents enjeux qui y sont associés. Ces démarches permettront de comprendre en quoi la concertation est un des déterminants pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i).

Afin d'argumenter cette prise de position, j'ai souhaité montrer, à partir d'exemples concrets, comment la concertation et le dialogue étaient de réels outils à mobiliser pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux. Pour cela, j'ai réalisé un exercice de benchmarking. Ce chapitre présente ainsi six exemples de benchmark, dont la méthodologie est présentée dans la première partie du mémoire (voir 1.3.2 – Méthodologie du mémoire). L'analyse croisée des exemples m'a permis de démontrer l'importance du dialogue avec les partenaires de la Chambre d'Agriculture sur les questions de l'urbanisme et de l'aménagement territorial.

3.2.1. Comprendre la concertation : définition et objectifs

Définir la concertation

Afin de définir la concertation, je suis en grande partie repartie des travaux de Séphora DERROUCHE dans son mémoire de Master 1 en Urbanisme et Aménagement, intitulé « La concertation dans les projets d'aménagement urbain en France ».

Comme rappelé dans les paragraphes précédents, la concertation s'inscrit dans le concept plus global de la démocratie participative. Ce terme renvoie aux « *procédures [permettant] aux citoyens de critiquer, évaluer, nourrir les décisions et les projets pris par [leurs] représentants* » (Carrel, 2017 : 1). Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires, il est de plus en plus question de s'y intéresser. En effet, la législation récente tend à renforcer son rôle, et les pouvoirs publics saisissent également de plus en plus l'importance de telles démarches (ibid.).

Dans les faits, la démocratie participative se décline sous plusieurs modalités. L'échelle établie par le bureau d'étude en ingénierie de la concertation Lisode en reprend les principales composantes. (Fig. 18).

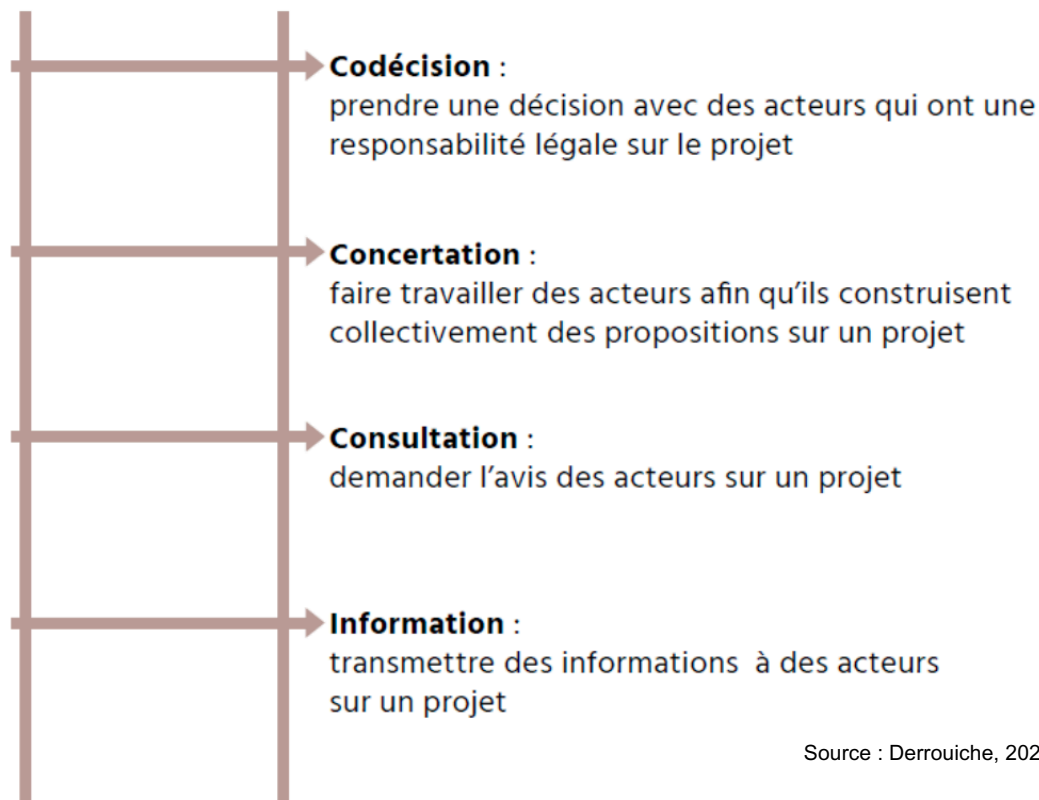


Figure 18 : Échelle de la démocratie participative

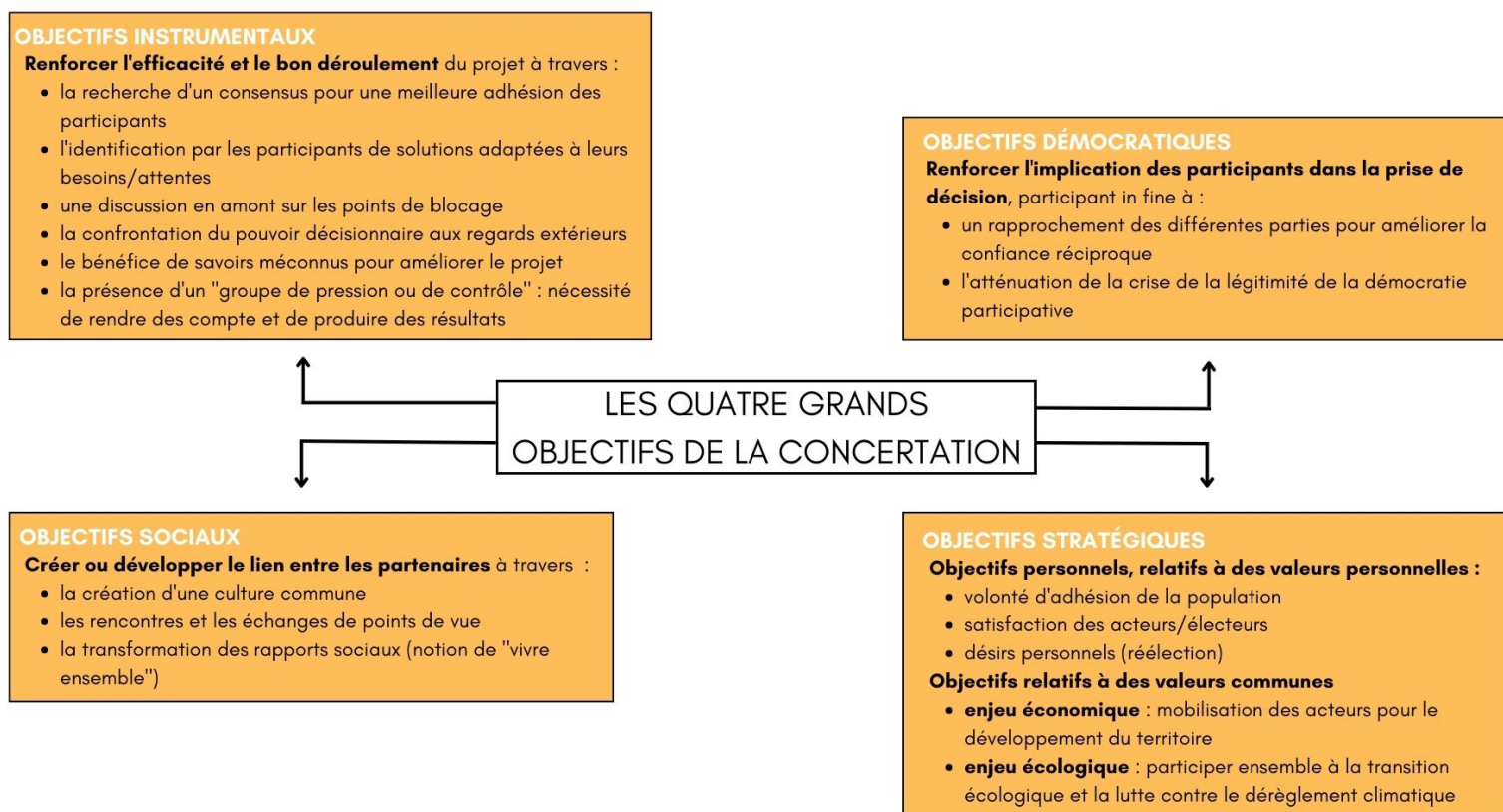
Cette figure montre comment la concertation n'est en réalité qu'une dimension de la participation. En effet, la participation peut se décliner en quatre grandes démarches, de l'information (simple transmission de connaissances au public) à la codécision, où les acteurs prennent ensemble une décision qui engage leur responsabilité à chacun. La concertation correspond à la troisième barre de l'échelle, c'est-à-dire à un stade que l'on peut juger « avancé » de la participation. Les acteurs (pouvoirs décisionnaires et partenaires qu'ils ont associés à la démarche) travaillent ensemble sur un projet en construisant ensemble des propositions. Dans le processus de concertation, les participants ne sont pas maîtres de la décision finale prise par les décisionnaires. Mais ils ont néanmoins pu la préparer et l'influencer en amont, en exprimant leur point de vue, leur expertise technique, leurs retours d'expériences ... Dans mon analyse, je me suis basée sur les éléments de définition présentés dans ce schéma.

Enjeux de la concertation

Les chercheurs en sciences humaines et sociales ont établi une liste d'enjeux qui démontrent l'importance de la concertation. Ils se déclinent en fonction du type d'acteurs qu'ils concernent. Pour les acteurs décisionnaires, il s'agit de légitimer leur décision car elle se base sur la prise en compte des idées et attentes d'autres acteurs pouvant être concernés par leur projet. Pour les participants, il s'agit à la fois de se sentir inclus et d'intégrer la construction du projet. Cela renvoie notamment au sentiment de « faire partie de ». En parallèle, les participants peuvent apporter leur expertise (de natures variées) et leurs idées au projet. En résumé, de telles démarches peuvent permettre de renforcer l'appropriation, la compréhension et l'approbation de différents acteurs au projet. Un article du journal *Terres et Territoires* paru le 14 juillet 2023 permet d'illustrer cette idée. Les porteurs d'un projet d'aménagement impactant des terres

agricoles dans le Pas-de-Calais n'avaient organisé aucune rencontre avec les agriculteurs concernés, qui ont alors eu « *le sentiment d'être méprisés, sans être associés bien en amont alors qu'ils sont les premiers concernés* » (FDSEA 59 et 62, 2023).

Ainsi, quatre grands types d'objectifs peuvent être identifiés pour démontrer l'importance de la concertation dans les projets d'urbanisme et d'aménagement territorial (qu'il s'agisse de projets de document d'urbanisme ou de projets d'aménagement). La concertation sous-tend des objectifs instrumentaux, démocratiques, sociaux et stratégiques. Les quatre objectifs sont repris et détaillés dans la figure 19.



Réalisation : Louise Laruelle, août 2023
 D'après DERROUCHE, 2022

Figure 19 : Les quatre objectifs de la concertation

Ce schéma reprend les objectifs identifiés par Séphora DERROUCHE, qui s'inspirent eux-mêmes des travaux menés par le bureau d'étude Lisode. Les objectifs instrumentaux renvoient à la recherche d'une meilleure efficacité du projet via l'obtention d'un consensus en amont via la mise en place de discussions sur les points de blocage. Les objectifs sociaux et démocratiques sont intimement liés, car les premiers renvoient au lien entre les acteurs, et les seconds à une meilleure implication des participants dans la prise de décision. Enfin, les objectifs stratégiques peuvent être associés à des objectifs personnels (satisfaction, réélection) ou des valeurs communes (développement du territoire, action collective face à l'urgence climatique).

Appliqués à l'agriculture, ils permettent de démontrer le rôle de la concertation pour une meilleure prise en compte dans les documents d'urbanisme locaux. Par exemple,



« transformer les rapports sociaux » et développer la culture du vivre ensemble permettrait de réduire les conflits d'usage de l'espace rural dans lesquels sont impliqués les acteurs agricoles (voir 2.2.2 – Tenter de résorber les conflits avec les autres acteurs du territoire). La création d'une culture commune autour de l'agriculture du territoire est également un objectif primordial, à relier avec la participation de chaque acteur à la transition écologique et la lutte contre le dérèglement climatique. Pour aller plus loin, cela participerait de la reconnaissance de l'agriculture locale dans le système alimentaire territorial, tendance observée à l'échelle nationale depuis quelques années (voir 1.2.4 – Entre les années 2000 et 2010, le dialogue entre agriculture et urbanisme s'intensifie).

La concertation des mondes agricoles : le rôle de PPA de la Chambre d'Agriculture

Il est cependant important de préciser que pour faire partie d'un processus de concertation, il faut être identifié par les autorités décisionnaires comme une partie prenante de la démarche. Dans l'élaboration des SCoT et des PLU(i), l'agriculture au sens large est principalement associée à travers la figure de la Chambre d'Agriculture. En effet, en tant que Personne Publique Associée (PPA), les Chambres d'Agriculture interviennent dans l'élaboration desdits documents et émettent un avis sur le projet de document arrêté. Le rôle de PPA est défini dans l'article L132-7 du Code de l'Urbanisme et concerne d'autres acteurs comme les services de l'État, de la Région, la Chambre de Commerce et d'Industrie ... Les chambres consulaires, dont fait partie la Chambre d'Agriculture, sont chargées d'assurer « *les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées* » (L132-7 Code de l'Urbanisme). Ainsi, la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais est parfois amenée à réaliser le diagnostic agricole d'un SCoT ou d'un PLU(i) qui alimente le diagnostic global du territoire. Aussi, elle organise des réunions avec les agriculteurs pour présenter le projet de document et ses incidences sur l'exercice d'une activité agricole, afin de faire remonter les éventuels blocages.

La Chambre d'Agriculture peut rendre trois types d'avis (motivés) sur un projet de SCoT ou de PLU(i) : avis favorable, favorable avec réserve ou défavorable. Dans le cas d'un avis favorable avec réserve, la Chambre d'Agriculture exprime les modifications qu'elle souhaite voir apporter au projet de document. Elles peuvent être de natures très variées : revue à la baisse de consommation d'ENAF, promotion de principes d'aménagement en faveur du renouvellement urbain, déclassement de zones à urbaniser en zones agricoles, vigilances sur les règles de constructions relatives aux bâtiments agricoles ...

Elle est cependant tenue d'émettre son avis dans un délai défini par la loi ou l'autorité en charge de l'élaboration du document. À défaut, la règle du « Silence Vaut Accord » (SVA) s'applique et l'accord de la chambre sur le projet de document est considéré tacite. La figure 20 reprend les différentes modalités d'association de la Chambre d'Agriculture à la rédaction d'un SCoT ou d'un PLU(i). Elle est issue de la fiche Agriculture-Urbanisme n°2.

Type de document	Type de procédure	Association obligatoire de la CA ?	Délai de réponse	Articles de référence (Code de l'Urbanisme)	
SCoT	Élaboration	 (PPA)	3 mois à date de notification du projet arrêté (SVA)	L143-20 ; R143-4 ; R143-5	
	Révision			L143-20 ; R143-4 ; R143-5	
	Modification simple ou de droit commun		Modalités de réponse fixées par l'autorité en charge de la modification Délai de 3 mois si projet de réduction des espaces agricoles ou forestiers (SVA)	L143-34 ; L143-38 ; R143-5	
PLU(i)	Élaboration			3 mois à date de notification du projet arrêté (SVA)	L153-16 ; R153-6 ; R153-4
	Révision				L153-34 ; R153-12
	Modification simple ou de droit commun			Modalités de réponse fixées par l'autorité en charge de l'élaboration / révision / modification Généralement 1 mois (SVA)	L153-40
Carte Communale	Élaboration			L163-4 ; R163-3	
	Modification simplifiée rectification d'erreur matérielle				

Réalisation : Louise Laruelle, septembre 2023

Figure 20 : Le rôle de PPA de la Chambre d'Agriculture

Comme le montre le tableau, la Chambre d'Agriculture est associée pour chaque procédure de PLU(i) et de SCoT, qu'il s'agisse de l'élaboration, de la révision (évolution importante) ou de la modification (évolution de moindre importance) du document. Les modalités de révision ou de modification des SCoT et PLU(i), mais aussi des Cartes Communales sont déterminées dans le Code de l'Urbanisme, aux articles mentionnés dans le tableau.

Ce tableau montre également que les délais diffèrent selon les procédures et les circonstances. Variant entre un et trois mois, ils sont parfois déterminés par les autorités en charge de la procédure. Or, les retours d'expériences de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais qui ont alimentés la rédaction des fiches-outils ont démontré que les délais sont souvent non mentionnés dans les courriers que reçoit la Chambre d'Agriculture pour attester de son association. Dès lors, il est possible que des avis soient rendus favorables tacitement.

Même si cela n'est pas précisé dans le tableau, il est important de rappeler que la Chambre d'Agriculture participe à la mise en compatibilité du SCoT ou du PLU(i) avec un document de rang supérieur. Il s'agit d'une autre procédure d'évolution du document, pour lequel la Chambre d'Agriculture ne rend pas officiellement un avis, mais participe à un « *examen conjoint* » du projet de document avec d'autres partenaires parties prenantes de la procédure (L143-43 et L153-52 du Code de l'Urbanisme).

La concertation est cependant à différencier des actions des Chambres d'Agriculture pour construire des projets de territoire et des partenariats avec les collectivités. Il s'agit d'une autre approche, indépendamment des missions régaliennes en ce qui concerne l'urbanisme. La Chambre d'Agriculture développe des partenariats avec les EPCI sur une diversité de problématiques (dont l'économie du foncier agricole). Ces démarches participent également à

la reconnaissance du rôle de l'agriculture dans les territoires, en instaurant des lieux de dialogue. À la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, ces missions sont assurées par le service « Développement Local ».

3.2.2. Quand la concertation avec la profession agricole n'est pas intégrée à l'élaboration des documents d'urbanisme locaux : l'exemple du SDAU de l'agglomération lilloise

Comprendre le rôle de la concertation dans la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux passe par l'analyse d'exemples où l'élaboration du document ne s'est pas forcément accompagnée de dialogue avec les divers acteurs du territoire, et en particulier ceux de la profession agricole. Afin d'illustrer cela, j'ai choisi de travailler sur un exemple emblématique impliquant la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, étudié plus spécifiquement dans le cadre de ma formation de Master Urbanisme et Aménagement à l'Université de Lille. Il s'agit du cas du SDAU de l'agglomération lilloise, élaboré dans les années 1990. La méthode utilisée pour cette analyse est rappelée dans la première partie du mémoire (voir 1.3.2 – Méthodologie du mémoire).

L'exemple de l'agglomération lilloise rappelle que pendant des décennies, l'espace agricole fut considéré comme une simple réserve foncière par de nombreuses collectivités locales.

Élaboré dans les années 1990, le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de l'agglomération lilloise était associé à une surconsommation du foncier agricole en faveur de divers projets d'aménagement. Cette stratégie fait référence à une tendance observée à l'échelle nationale entraînant un important phénomène d'étalement urbain.

Or, face à ces prévisions de consommation de l'espace agricole, les OPA se mobilisent et intentent une action en justice. En 1994, la Chambre d'Agriculture du Nord (par l'intermédiaire de son Président), dépose un recours au tribunal administratif de Lille en annulation du SDAU pour vice de forme afin de contester l'approbation du document (Serrano, 2013) alors qu'elle se positionne en PPA impliquée dans l'élaboration du schéma. Face aux risques juridiques encourus par ce recours devant la justice, les élus lillois font évoluer leurs stratégies. Prenant conscience de l'importance du partenariat en amont pour l'élaboration des documents de planification, il leur faut désormais compter avec et sur les OPA. Ainsi, Pierre Mauroy, Président du Syndicat Mixte du SDAU de l'époque, négocie un certain nombre de points avec la Chambre d'Agriculture : réduction de la consommation du foncier agricole, calendrier de réalisation des zones d'activités, mise en place une commission ad hoc sur l'agriculture périurbaine ... En 1995, la Chambre d'Agriculture décide de retirer son recours.

Ces démarches ont favorisé un « processus d'approvisionnement » (terme emprunté à Hervé Parquet, Directeur Adjoint de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais) entre la collectivité et la profession agricole. Les désaccords sont notamment à l'origine de l'adhésion de la Métropole Européenne de Lille (MEL), un des EPCI qui composent le territoire du SDAU (aujourd'hui SCoT), et de la Chambre d'Agriculture au réseau Terres en Villes en 2006. Au fur et à mesure, à travers l'action de différentes institutions, la collectivité a appris à composer ses stratégies de planification territoriale avec la profession agricole.

Ces événements montrent à quel point la participation effective des acteurs agricoles est importante pour définir le projet d'un territoire. S'ils ne sont pas parties prenantes alors que le

projet concerne directement leur outil de travail (le foncier agricole), leur stratégie est davantage orientée vers le blocage du projet. Dans les faits, cela se traduit souvent par le recours devant la Justice, pouvant aller jusqu'à l'annulation du document d'urbanisme ou de planification. Une des solutions envisagées par les collectivités peut alors être de favoriser le dialogue. Elles comprennent ainsi l'importance des échanges, de la concertation et de la prise en compte de l'agriculture dans les documents.

Pour renforcer l'argumentaire en faveur de la concertation des mondes agricoles dans l'élaboration des documents d'urbanisme locaux, j'ai souhaité m'appuyer sur une étude de plusieurs exemples locaux.

3.2.3. Démontrer le rôle de la concertation pour renforcer le lien agriculture-urbanisme : analyse d'exemples locaux

Afin de démontrer à quel point la concertation pouvait être une démarche vertueuse pour renforcer la prise en considération de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i), j'ai souhaité mobiliser des exemples concrets impliquant les Chambres d'Agriculture. J'ai ainsi réalisé un benchmark, regroupant six exemples (voir 1.3.2 – Méthodologie du mémoire). Après une présentation rapide de chacun des exemples, j'analyserai le corpus dans son ensemble pour tenter de comprendre comment s'est construite la concertation de la profession agricole.

Le tableau présenté ci-dessous (Fig. 21) reprend une synthèse des cas étudiés.

Territoire (Département)	Démarche identifiée	Degré d'implication de la CA dans les documents d'urbanisme locaux	Structure initiant la démarche	Facteurs contribuant au dialogue	Conséquences de la concertation	Autres remarques
Cantal (15)	Réalisation de diagnostics agricoles dans des PLUi	4. Participation à l'ensemble des réunions après demande de la Chambre d'Agriculture (via courrier officiel) Les bureaux d'études n'associent cependant pas la CA à toutes les réunions (uniquement réunions PPA)	Chambre d'Agriculture (CA)	Prestations déjà réalisées dans le passé Relations privilégiées avec les élus des EPCI	+ : sensibiliser les communes aux problématiques agricoles - : CA restée très peu sollicitée sur les questions de zonage ou règlement	PLU(i) : plus en plus difficile d'avoir des relations de proximité avec les élus des collectivités
Ramillies (59)	Concertation de la CA à l'étape de l'élaboration du projet communal (OAP) du PLU	3. Réception d'un courrier pour invitation à l'ensemble des réunions et participation effective (à toutes ou la majorité des réunions)	CA	Dialogue constant entre les PPA et le bureau d'études Sensibilisation de l'ensemble des acteurs aux enjeux du renouvellement urbain	Modification du projet de logement de la commune en faveur du renouvellement urbain (à l'origine en extension sur des terres agricoles)	De telles démarches vertueuses entraînent de la frustration au sujet de territoires qui n'associent pas de la même manière et où le dialogue est plus compliqué
Métropole Européenne de Lille - MEL (59)	Note d'enjeux et d'impacts sur l'activité agricole dans le cadre de la réalisation du PLUS	4. Participation à l'ensemble des réunions après demande de la Chambre d'Agriculture (via courrier officiel) Dans le courrier, rappel du travail partenarial d'une dizaine d'années (convention de partenariat)	CA	Convention partenariale et relations établies en amont pendant l'élaboration du précédent PLU(i), échanges réguliers 1990's : Prise de conscience de l'importance du dialogue avec la profession agricole	Suppression/réduction des emprises foncières agricoles des projets d'aménagement de l'EPCI 61 sites identifiés au départ - 7 sites repérés à l'arrêt projet	Adaptation au calendrier serré de l'élaboration du PLU3 Implication forte des services techniques de la CA
Métropole Européenne de Lille - MEL (59)	Commission relative au changement de destination des bâtiments en zone A ou N du PLUi	4. Participation à l'ensemble des réunions après demande de la Chambre d'Agriculture (via courrier officiel) Dans le courrier, rappel du travail partenarial d'une dizaine d'années (convention de partenariat)	MEL (CA prestataire pour la réalisation de l'inventaire)	Convention partenariales , échanges réguliers 1990's : Prise de conscience de l'importance du dialogue avec la profession agricole	Inventaire des bâtiments susceptibles de changer de destination en zones A et N (IBAN) Vote de la CA dans la prise de décision finale Seconde vie de bâtiment agricoles vacants (en faveur du renouvellement urbain =/≠ étalement urbain), diversification de l'activité agricole Accès aux projets en amont du dépôt de PC : Sensibilisation de porteurs de projets à la présence d'une exploitation agricole à proximité du projet Autres conséquences : travail sur le paysage et la préservation du bâti patrimonial	
Communauté de Communes Cœur Avesnois (59)	Réalisation de diagnostics agricoles dans le PLUi	3. Réception d'un courrier pour invitation à l'ensemble des réunions et participation effective (à toutes ou la majorité des réunions)	CA	Mise en avant par la CA de ses prestations pour la réalisation de diagnostics agricoles (démarche interservice) = influence sur les résultats de l'appel d'offre Rencontres en amont entre EPCI et service prestataire (volonté de la CA)	Diagnostic agricole très détaillé : meilleure prise en compte de la pérennité des exploitations En réalisant des études sur l'agriculture dans les secteurs présentés à l'urbanisation, évolution des scénarios de développement de l'EPCI en faveur de projets de moindre impact agricole (urbanisation sur des terres de moindre intérêt agronomique...)	Être dans la construction du projet de territoire implique un choix en termes de moyens
Communauté de Communes du Pays de Mormal (59)	Concertation de la CA et des autres acteurs du territoire pour l'élaboration des OAP du PLUi	3. Réception d'un courrier pour invitation à l'ensemble des réunions et participation effective (à toutes ou la majorité des réunions)	Parc Naturel Régional de l'Avesnois	Relations cordiales entre la CA et le PNR rencontres techniques/politiques fréquentes	OAP Paysagère pour la Trame Verte et Bleue (bocage) qui rappelle les intérêts des haies pour l'agriculture (préconisations d'entretien...) Sensibilisation au rôle important de l'agriculture dans le maintien des paysages de bocage	PNR qui pilote la rédaction de l'OAP : enjeux environnementaux ressortent davantage que les enjeux agricoles car d'autres acteurs (PNR) sont présents sur la concertation Difficile conciliation des enjeux agricoles/environnementaux, nécessité d'une mobilisation constante pour rappeler le rôle de l'agriculture dans les territoires

Figure 21 : Tableau d'analyse du benchmark

Réalisation :
Louise Laruelle,
septembre 2023

Présentation des exemples identifiés

Réalisation de diagnostics agricoles

Deux exemples concernent l'élaboration de diagnostics agricoles par deux Chambres d'Agriculture dans le cadre du rapport de présentation des PLU(i) : la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais et celle du Cantal. Dans les deux cas, la Chambre d'Agriculture a un rôle proactif et est à l'initiative de la démarche. Elle met notamment en avant ses connaissances privilégiées de l'agriculture du territoire, soit dans le cadre de l'appel d'offre relatif à la réalisation du diagnostic agricole du PLU(i), soit dans le cadre d'une convention de partenariat avec l'EPCI. Dans ces deux exemples, les relations déjà établies avec les collectivités jouent un rôle primordial. Dans l'exemple de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, la stratégie politique établie pour la mandature 2019-2025 est un des facteurs expliquant ces bonnes relations. Les élus du territoire ont souhaité mettre en place des rendez-vous réguliers entre la Chambre d'Agriculture (par l'intermédiaire de son service « Développement Local ») et les trente-six collectivités locales. Pour cela, un élu de la Chambre d'Agriculture a été désigné par EPCI. Les réunions mensuelles du service « Développement Local » permettent d'assurer le suivi des contacts. À ce jour, cette stratégie a permis d'établir des relations privilégiées avec les collectivités locales, ainsi qu'une dizaine de partenariats sur des sujets divers : foncier agricole, biodiversité, circuits courts, énergies renouvelables ... La Chambre d'Agriculture a ainsi établi une convention de partenariat avec la Communauté de Communes Cœur Avesnois.

D'autres démarches similaires ont été identifiées à travers mes questionnaires, même si elles ne relèvent pas d'un diagnostic agricole à proprement parler. Pour l'élaboration du PLU3, le PLUi de la Métropole Européenne de Lille (MEL), une technicienne de la Chambre d'Agriculture a réalisé une note d'enjeux et d'impacts à l'issue de rencontres avec les agriculteurs du territoire. Dans ces réunions, il était question d'étudier l'impact de l'urbanisation de secteurs pressentis par l'intercommunalité. Ces démarches sont le fruit d'une initiative de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, qui a notamment demandé à être associée à la procédure de révision du PLUi via un courrier officiel. Les très bonnes relations issues des travaux sur le précédent PLUi et la convention partenariale établie entre la Chambre d'Agriculture et la MEL ont permis un dialogue permanent entre les deux institutions. Sur la soixantaine de sites identifiés par la MEL pour être urbanisés, seuls sept en sont ressortis réellement urbanisables avant l'arrêt projet. Dans sa note, la Chambre d'Agriculture identifiait l'ensemble des impacts négatifs qui pourraient être générés par l'urbanisation (exemple : remise en cause de la pérennité d'une exploitation agricole de deux jeunes agriculteurs). Ce travail a nécessité une forte implication des techniciens de la Chambre d'Agriculture.

Dans l'ensemble des cas identifiés, la réalisation du diagnostic agricole a permis de sensibiliser le territoire aux enjeux agricoles. Dans les exemples du Nord-Pas-de-Calais, cette démarche a même permis de cibler des scénarios de développement de l'EPCI vers des terres agricoles de moindre intérêt agronomique, afin de réduire au mieux l'impact sur l'agriculture du territoire. Malgré tout, le conseiller du Cantal alerte sur le fait que la stratégie n'est pas suffisante pour que la Chambre d'Agriculture soit davantage sollicitée sur les questions de zonage ou de règlement.

Écriture d'OAP d'un PLU(i)

Deux exemples concernent la concertation à l'étape de la rédaction des OAP d'un PLU(i). Cependant, ils traitent de thématiques différentes.

Dans l'exemple de la commune de Ramillies, dans le Cambrésis, la concertation de l'ensemble des PPA a permis de revoir l'emprise foncière du projet. À l'origine localisée en extension sur des terres agricoles, l'OAP sectorielle est finalement implantée en cœur de bourg, en faveur du renouvellement urbain. La Chambre d'Agriculture a été particulièrement impliquée, via sa présence effective aux réunions, et aidée des autres PPA (techniciens du SCoT, du Département ...). Les bonnes relations antérieures avec le bureau d'études en charge de la réalisation du PLU a également facilité le dialogue et l'évolution du projet.

L'exemple de l'OAP thématique de la Communauté de Communes du Pays de Mormal (CCPM), dans l'Avesnois, concerne l'implication des agriculteurs dans le maintien des haies et des paysages bocagers (OAP « Paysage »). Cette fois, le PNR de l'Avesnois est à l'initiative de la démarche, afin de « *valoriser les activités agricoles traditionnelles du territoire et de maintenir le cadre bocager du territoire* » (CCPM et al., 2019 : 22). Cet exemple est typique de la conciliation entre enjeux environnementaux et enjeux agricoles. L'OAP met ainsi en avant une démarche de préservation concertée du bocage (prescriptions, préconisations d'entretiens ...). Dans cette OAP, les enjeux environnementaux ressortent beaucoup plus que les enjeux agricoles, car le PNR a particulièrement été actif sur le sujet, en comparaison avec la Chambre d'Agriculture. Le PNR était notamment un prestataire pour l'élaboration du PLUi. L'OAP rappelle ainsi que « *les paysages bocagers ont été créés et sont entretenus par l'activité agricole [mais qui] participe en partie au recul du bocage à cause de la mutation et de l'évolution des pratiques et du système agricole. L'accompagnement des évolutions est donc une nécessité si la CCPM souhaite protéger son patrimoine paysager agricole* » (ibid.). Les enjeux environnementaux ressortent particulièrement dans la rédaction et les orientations prises dans le PLUi. Dès lors, le rôle de la Chambre d'Agriculture est d'alerter sur l'équilibre à trouver entre les deux catégories d'enjeux. Pour cela, la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais est particulièrement proactive. Elle organise des réunions techniques et politiques avec les élus et techniciens du PNR afin d'exposer les réalités agricoles du territoire.

Création d'une commission ad 'hoc en lien avec le PLUi

Une dernière démarche de concertation a été identifiée à l'échelle de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais. Dans son PLUi, la MEL identifie un Inventaire des Bâtiments en zone A ou N susceptibles de changer de destination (IBAN). Cette démarche est associée à une commission ad 'hoc réunie pour juger de la possibilité de changer la destination (au sens du Code de l'Urbanisme) de bâtiments situés en zone A ou en zone N. Il s'agit majoritairement de bâtiments agricoles qui en ont perdu l'usage.

Cette commission est issue d'un premier travail effectué par la Chambre d'Agriculture dans la fin des années 2000, alors missionnée par l'intercommunalité pour répertorier les bâtiments agricoles pouvant changer de destination. La Chambre d'Agriculture avait alors réalisé un travail de terrain (questionnaire + reportage photo) afin de connaître le devenir des bâtiments agricoles sur le territoire lillois. Le repérage des bâtiments était surtout lié aux enjeux patrimoniaux et de conservation du bâti ancien.

Depuis, la situation des bâtiments n'étant pas figée, la MEL a mis en place une commission qui statue sur l'ajout de nouveaux bâtiments à l'IBAN, pour permettre le changement de destination de bâtiments n'ayant pas été repérés à l'époque. La MEL a statué sur la

composition de la commission, et y associe systématiquement la Chambre d'Agriculture, en plus des services de l'État (Direction Régionale des Affaires Culturelles et DDTM), des Architectes des Bâtiments de France, du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement du Nord ...

À l'issue de la commission, si la possibilité de changement de destination est acceptée, le PLUi est modifié en conséquence.

Une telle démarche permet de donner une seconde vie aux bâtiments agricoles existants, et s'inscrit donc dans des réflexions en faveur du renouvellement urbain. Il est également question de permettre la diversification de l'activité agricole, en incitant les agriculteurs à transformer leurs bâtiments en gîtes, logements étudiants ... Cependant, dans d'autres territoires, la Chambre d'Agriculture reste vigilante à ce que cette démarche reste exceptionnelle, pour que la vocation agricole des bâtiments prime et que cela ne justifie pas d'artificialisation supplémentaire sur le foncier vierge pour construire de nouveaux bâtiments. Pour aller plus loin, cette commission permet à la Chambre d'Agriculture de connaître des projets d'aménagement en amont de l'instruction du permis de construire pour lequel elle sera amenée à être consultée dans le cadre du respect des règles de réciprocité avec la présence d'une exploitation agricole. Lors de l'examen de chaque projet relatif au changement de destination d'un bâtiment, elle peut par exemple rappeler la présence effective d'une activité agricole à proximité. Si la présence d'un projet se révèle gênant pour l'agriculteur en place, le projet peut être refusé par la commission.

Selon l'échelle de la participation citoyenne, cet exemple pourrait même être associé à une démarche de codécision. En effet, au sein de la commission, la Chambre d'Agriculture peut voter, et influencer la décision finale adoptée. Elle va donc plus loin qu'apporter des éléments de connaissances qui peuvent infléchir la décision de l'intercommunalité.

Analyse des exemples identifiés

Dans l'ensemble des exemples identifiés, la concertation est associée à une réelle démarche proactive de la Chambre d'Agriculture. L'institution est réellement associée à l'élaboration des documents. Lorsque ce n'est pas le cas, elle se charge elle-même de demander son association au maximum de réunions possibles. Ainsi, elle participe à la majorité des réunions. Cette implication est particulièrement efficace, car elle permet de renforcer les relations avec les élus locaux, les bureaux d'études du territoire ... Aussi, cela permet de faire porter sa voix et de sensibiliser davantage aux enjeux agricoles, de faire connaître les services prestataires de la Chambre d'Agriculture ...

Dans la plupart des exemples identifiés, la Chambre d'Agriculture est à l'initiative de la démarche. Cette prise d'initiative est souvent associée à des relations construites en amont. Cela passe notamment par des rencontres, la mise en place de partenariats ou de passifs de prestations déjà réalisées ... Certains acteurs interrogés rappellent cependant que de telles démarches impliquent d'importants moyens humains. Aussi, un conseiller alerte sur le fait que concernant les PLU(i), il est plus difficile de construire des relations de proximité avec les élus des collectivités, car le diagnostic ou les réunions sont à l'échelle d'un plus grand territoire que celui d'une seule commune. Il est donc d'autant plus important pour la Chambre d'Agriculture de se mobiliser à l'échelle de l'intercommunalité. D'autres techniciens se positionnent autrement. L'élaboration d'un PLU n'est renouvelé que tous les dix ou quinze ans. Une fois le document arrêté, les échanges avec les élus sont moins fréquents et les relations ne sont pas entretenues. À l'inverse, l'échelle de l'EPCI permet de traiter des thématiques plus larges que

l'urbanisme et le foncier (en lien avec leurs champs de compétences). Il est donc possible d'avoir des échanges plus réguliers avec la collectivité et de construire des relations pérennes.

La concertation a plusieurs conséquences positives en termes de prise en compte de l'agriculture : sensibilisation des pouvoirs publics aux enjeux agricoles (pérennité des exploitations, règles de réciprocité avec les projets tiers ...), réduction de la consommation foncière ou orientée vers des terres de moindre intérêt agronomique ... Elle est également nécessaire quand d'autres enjeux du territoire prennent le dessus, comme c'est le cas dans l'exemple sur l'OAP Paysage dans laquelle les questions environnementales sont davantage mises en avant.

Si je reprends le schéma des quatre grands objectifs de la concertation (Fig. 18), je peux affirmer que la concertation de la Chambre d'Agriculture dans l'élaboration des SCoT et PLU(i) permet de répondre à plusieurs aspirations. Premièrement, cela renforce l'efficacité et le bon déroulement du projet. L'invitation de la Chambre d'Agriculture aux réunions et la prise en compte de ses demandes réduit le risque qu'elle émette un avis défavorable sur le projet de document, ou même qu'elle enclenche une procédure judiciaire mettant en péril le document une fois arrêté (comme ce fut le cas lors de l'élaboration du SDAU de l'agglomération lilloise). Deuxièmement, cela permet de développer du lien entre les partenaires. Les exemples ont montré comment la participation à de précédentes réunions avait permis que les collectivités choisissent de poursuivre cette stratégie de concertation effective. Aussi, cela permet de développer des bonnes relations pouvant aboutir à des partenariats entre la collectivité et les mondes agricoles. Ces résultats sont également à associer aux objectifs démocratiques, pour renforcer l'implication des participants (et en l'occurrence des mondes agricoles) dans la prise de décision. Les diagnostics agricoles ont en effet permis d'influencer les scénarios de développement des territoires pour en minimiser l'impact. Enfin, la concertation permet que les acteurs d'un même territoire œuvrent ensemble pour la transition écologique du territoire (objectif stratégique) : réduction de l'artificialisation, réflexions sur les stratégies à mener pour renforcer la Trame Verte et Bleue ...

Je peux ainsi faire évoluer la figure 18 pour démontrer les avantages de la concertation des milieux agricoles dans l'élaboration d'un document d'urbanisme local (Fig. 22).

OBJECTIFS INSTRUMENTAUX

Renforcer l'efficacité et le bon déroulement du projet :

- Identification par la Chambre d'Agriculteurs de solutions adaptées aux besoins/attentes des agriculteurs
- Diagnostic agricole : discussion en amont sur les points de blocage
- Expertise de la Chambre d'Agriculture : bénéfice de savoirs méconnus pour améliorer le projet (sobriété foncière, articulation espaces urbanisés et agricoles ...)
- Éviter un avis défavorable sur le projet de document

OBJECTIFS DÉMOCRATIQUES

Renforcer l'implication de la Chambre d'Agriculture dans la prise de décision, participant in fine à :

- Rapprochement des collectivités et de la Chambre d'Agriculture pour améliorer la confiance réciproque
- Création de relations cordiales pouvant aboutir à des partenariats, des conventions ... avec les professionnels agricoles



OBJECTIFS SOCIAUX

Créer ou développer le lien entre les mondes agricoles et les collectivités à travers :

- la création d'une culture commune de l'agriculture locale
- les rencontres et les échanges de points de vue sur l'agriculture et le rôle de l'urbanisme
- la transformation des rapports sociaux et atténuation des tensions qui impliquent les agriculteurs (notion de "vivre ensemble")

OBJECTIFS STRATÉGIQUES

Objectifs relatifs à des valeurs communes

- enjeu économique : assurer la pérennité et le développement de l'activité agricole
- enjeu écologique : intégrer les agriculteurs dans les stratégies de transition écologique et de lutte contre le dérèglement climatique d'un territoire

Réalisation : Louise Laruelle, septembre 2023

Figure 22 : Bénéfices de la concertation agricole dans les SCoT et les PLU(i)

Dans ce schéma, j'ai repris les quatre objectifs identifiés au sujet de la définition de la concertation (voir 3.2.1 – Comprendre la concertation) pour les orienter spécifiquement sur les bénéfices apportés par la prise en compte de l'agriculture. Il s'agit ainsi d'une synthèse de l'analyse des exemples du benchmark. En associant les mondes agricoles à l'élaboration d'un document d'urbanisme local, les bénéfices se reportent bien sur quatre types d'objectifs de la concertation : objectifs instrumentaux (bon déroulement du projet pour in fine recevoir une approbation sur le projet et un avis favorable des PPA), objectifs sociaux et démocratiques (renforcement des relations entre les milieux agricoles et les collectivités) et objectifs stratégiques (pérennité de l'activité agricole sur le territoire et planification de la transition écologique). Les exemples identifiés n'ont pas permis de mettre en lumière des objectifs identifiés de manière théorique comme ceux relatifs aux désirs personnels des élus locaux.

Cependant, il est important de préciser que cette implication et cette représentation des mondes agricoles dans l'élaboration des SCoT et PLU(i) n'est pas acquise de fait. Certes, la législation la rend obligatoire, mais déclinable à des degrés variables selon les choix établis par la collectivité et la Chambre d'Agriculture. Il est notamment question des moyens mobilisés : certaines Chambres d'Agriculture disposent d'un, voire un demi Équivalent Temps Plein sur les missions relatives au foncier. À l'inverse, la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais s'est dotée de cinq chargés de missions. Elle est ainsi constamment proactive et se mobilise pour démontrer son rôle et se positionner en interlocuteur privilégié. Il s'agit également d'enrichir les débats avec les autres PPA qui ont d'autres préoccupations, besoins et attentes vis-à-vis des projets de territoire.

Enfin, dans les exemples présentés, même si les questions relatives à la protection du foncier agricole semblent relativement prises en compte, celles sur les règles d'occupation des sols à l'intérieur même des zones agricoles posent davantage de problèmes.

Aussi, il faut rappeler que le benchmark était orienté sur des exemples où la concertation était effective. Ainsi, il ne rend pas forcément compte de la réalité du terrain parfois plus compliquée des conseillers en urbanisme des Chambres d'Agriculture. C'est pour cela que certains conseillers rappellent dans leur questionnaire que ces situations où l'agriculture est correctement prise en compte entraîne une certaine « frustration » vis-à-vis des situations où les échanges sont plus difficiles avec les communes. Il est encore nécessaire de travailler à davantage de concertation. Cela peut passer par une formation des conseillers, mais également par la prise de conscience des collectivités. En effet, ce sont elles qui restent maîtres des modalités d'organisation de la concertation, et de la décision finale.

Pour poursuivre la réflexion, le benchmark ne recense aucun exemple de concertation de la Chambre d'Agriculture dans l'élaboration d'un SCoT. Il serait pourtant intéressant de s'y pencher. Les territoires de SCoT sont souvent beaucoup plus larges et l'appréciation de l'agriculture locale est différente de celle à l'échelle du PLU(i). Or, le PLU(i) est dans un rapport de compatibilité avec le SCoT qui impose parfois des prescriptions strictes, aux incidences notables sur l'agriculture d'un territoire. Pour poursuivre l'analyse, il pourrait être envisageable de repartir des personnes ressources identifiées pour le questionnaire de ce mémoire (Annexe III).

En conclusion, j'ai pu démontrer que la concertation de la profession agricole, via la représentation de l'institution Chambre d'Agriculture, permettait de renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les PLU(i). Cette démarche est rendue possible par la position adoptée par la Chambre d'Agriculture elle-même. Elle doit en effet se mobiliser en permanence pour avoir du poids dans les choix finaux. Ces constats posent cependant la question des importants moyens à rassembler pour y arriver. Aussi, il faudrait que ces stratégies permettent in fine que la concertation soit systématique et effective, sans que la Chambre d'Agriculture ait besoin de le rappeler en permanence. Sans cela, d'autres acteurs du territoire, aux enjeux variés, peuvent davantage prendre le dessus et infléchir le projet du territoire ou les règles d'occupation du sol en faveur de leurs propres attentes. Or, la planification territoriale doit avant tout résulter d'un équilibre entre l'ensemble des acteurs et habitants d'un territoire.

Ainsi, les deux outils proposés pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i) sont de nature différente. Le premier outil, les fiches-outils à destination des conseillers en urbanisme et aménagement du territoire des Chambres d'Agriculture, réalisées dans le cadre du FNSP2, sont des outils plus théoriques. À travers leur volet « Préconisations », elles présentent des attitudes à adopter pour agir à une meilleure intégration de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux. Aussi, la variété des thématiques abordées permet de rappeler qu'il faut aujourd'hui dépasser la prise en considération de l'agriculture sous le prisme du foncier, même si cela reste le principal combat des Chambres d'Agriculture sur le sujet de l'aménagement des territoires. Les fiches nécessitent une réelle appropriation de l'ensemble des conseillers pour qu'ils appliquent de manière effective les préconisations, qui restent cependant tributaires des contextes territoriaux variés.

L'autre outil étudié, la concertation des Chambres d'Agriculture dans l'élaboration des PLU(i), est un instrument plus opérationnel, développé sur le terrain. L'analyse dans le cadre de ce mémoire montre que de telles démarches permettent bien de renforcer la sensibilisation des collectivités aux sujets agricoles. In fine, la concertation influence la décision prise au sujet des scénarios de développement, des projets d'aménagements. Cependant, la concertation n'est effective que lorsque la Chambre d'Agriculture se mobilise dans ce sens. Il est nécessaire d'agir en permanence pour que la concertation des mondes agricoles demeure effective.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans le cadre de l'accompagnement de la législation récente en faveur de davantage de sobriété foncière, la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, Organisation Professionnelle Agricole, a répondu à un appel à projet du réseau national des Chambres d'Agriculture (FNSP2) pour proposer un jeu de fiches pédagogiques visant à renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme, dans une optique de déclinaison de la séquence « Éviter-Réduire-Compenser » appliquée à l'agriculture. Cette mission a constitué le cœur de mon stage de six mois réalisé au sein du service « Aménagement Territorial » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, dans le cadre de la formation de Master Urbanisme et Aménagement de l'Université de Lille.

Ces travaux ont été l'occasion de s'intéresser à la prise en compte, à l'intégration, de l'agriculture dans deux types de documents d'urbanisme : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et le Plan Local d'Urbanisme communal (PLU) ou intercommunal (PLUi). Ainsi, **ce mémoire est consacré au renforcement de la prise en compte de l'agriculture dans la planification territoriale.** En quoi est-ce réellement nécessaire ? Comment agir en faveur d'une meilleure intégration des enjeux, attentes, et besoins agricoles dans les stratégies d'aménagement ?

Pour répondre à ces questions, le mémoire repose sur une méthodologie qui mêle approche historique du lien entre agriculture et urbanisme, analyse des enjeux de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i) – à travers la lecture d'articles scientifiques, la consultation d'avis rendus par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais sur lesdits documents et une revue de presse – et l'étude de deux outils pour renforcer ladite prise en compte. Ainsi, il était question de présenter les fiches réalisées par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais dans le cadre de l'appel à projet du FNSP2, et de poursuivre la réflexion à travers un benchmark sur la concertation des Chambres d'Agriculture dans les procédures d'élaboration des PLU(i).

Le lien entre agriculture et urbanisme est en perpétuelle évolution depuis la seconde moitié du XXe siècle. À l'origine peu solide et se focalisant sur le foncier agricole, il s'est progressivement consolidé, à travers les évolutions de la société comme des pratiques agricoles, entraînant un renforcement de la législation. Aujourd'hui, le couple agriculture-urbanisme se modélise à travers les questions relatives à la protection du foncier agricole face à l'urbanisation et l'artificialisation des sols, mais dépasse ce seul cadre pour s'intéresser aussi aux autres aspects de la transition des territoires : souveraineté alimentaire, production d'énergies renouvelables, protection de la biodiversité, traitement de l'interface entre espaces urbains et agricoles ... Pour tout ce que l'agriculture apporte aux territoires, il est nécessaire que la planification territoriale prenne en compte l'agriculture dans ces choix d'aménagement et les règles qu'elle fixe. Pour cela, elle doit d'une part considérer l'agriculture en elle-même, et dépasser les seules considérations relatives au foncier agricole, pour s'intéresser aux activités agricoles en tant que telles et assurer leur pérennité et leur développement. D'autre part, elle doit intégrer l'agriculture aux réflexions globales et multithématiques sur la stratégie du territoire. Cela correspond alors à concilier agriculture, développement territorial, protection de l'environnement ... Ces réflexions en amont permettent de réduire les conflits entre des acteurs d'un territoire aux ambitions et prises de position parfois divergentes.

Enfin, pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i), la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais a proposé des outils pédagogiques qui abordent la diversité des sujets liant agriculture et urbanisme : protection du foncier agricole, séquence ERC, transition entre espaces urbains et agricoles, agriculture et maintien de la biodiversité ou gestion du risque inondation ... Ces quinze fiches sont au cœur d'une réflexion sur la réduction de la consommation d'espaces agricoles en lien avec l'application de l'objectif « Zéro Artificialisation Nette » pour 2050. En réponse au phénomène d'étalement urbain qui se poursuit depuis la seconde moitié du XXe siècle, ce mécanisme repose sur une réduction importante de l'artificialisation des sols, et notamment des terres agricoles. Ces fiches, à destination des conseillers en urbanisme et aménagement des Chambres d'Agriculture, se basent sur une approche règlementaire des thématiques abordées, pour enrichir les connaissances techniques des conseillers. Elles proposent également des préconisations sur la posture à adopter pour tenter de renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme locaux. Ces recommandations insistent beaucoup sur le rôle de la concertation de la Chambre d'Agriculture dans les procédures d'élaboration des documents. En effet, l'analyse de situations locales a pu démontrer que la concertation, démarche associée à la démocratie participative et à une meilleure implication d'acteurs variés dans l'élaboration des documents, permet d'y renforcer l'intégration des problématiques agricoles. Pour cela, la Chambre d'Agriculture est identifiée comme la principale structure à l'initiative de l'association des mondes agricoles dans les débats. Elle œuvre ainsi à un renforcement de son rôle de Personne Publique Associée (PPA). Ces stratégies se révèlent payantes : réduction de la consommation de foncier agricole, sensibilisation des collectivités et autres PPA aux enjeux et attentes des mondes agricoles pour calmer les tensions et éviter les conflits ... Aussi, elles reposent avant tout sur des relations préétablies entre les Chambres d'Agriculture et les collectivités. Mais ces situations ne doivent pas occulter la réalité observée dans certains territoires où le lien entre agriculture et urbanisme est encore fragile.

Il est essentiel d'assurer la pérennité et le développement de l'activité agricole dans les territoires. Dès lors, le monde de l'urbanisme doit continuer à façonner des stratégies territoriales qui intègrent l'agriculture locale dans toutes ses composantes. Pour cela, il faut nécessairement agir en faveur de la sensibilisation des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires, et ce dès le stade de la formation universitaire (interventions des OPA dans les enseignements, présentations des problématiques liant les deux domaines ...). Les acteurs des territoires doivent désormais agir face à l'urgence climatique, et les mondes agricoles peuvent constituer des acteurs privilégiés pour orienter la stratégie des territoires en faveur de davantage de sobriété.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Nuage de mots sur l'agriculture	17
Figure 2 : Différence entre consommation d'espaces et artificialisation des sols	37
Figure 3 : Définition du ZAN	38
Figure 4 : Consommation des espaces agricoles et artificialisation des sols.....	39
Figure 5 : Approche historique de l'agriculture en urbanisme depuis 1950.....	41
Figure 6 : La hiérarchie des documents d'urbanisme	46
Figure 7 : Mots-clés de la revue de presse	49
Figure 8 : Chronologie de la revue de presse	50
Figure 9 : Schéma de la méthodologie du mémoire.....	52
Figure 10 : Les valeurs du foncier agricole	57
Figure 11 : Constructions autorisées en zone A et en zone N.....	60
Figure 12 : Extraits d'avis de PLU(i) rendus par la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais	62
Figure 13 : Synthèse de l'analyse des conflits en lien avec l'agriculture.....	72
Figure 14 : Extrait d'un avis de PLUi rendu pas la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais	75
Figure 15 : Les enjeux de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i)	77
Figure 16 : Liste des fiches-outils.....	82
Figure 17 : Extraits des fiches-outils	85
Figure 18 : Échelle de la démocratie participative.....	103
Figure 19 : Les quatre objectifs de la concertation.....	104
Figure 20 : Le rôle de PPA de la Chambre d'Agriculture	106
Figure 21 : Tableau d'analyse du benchmark.....	109
Figure 22 : Bénéfices de la concertation agricole dans les SCoT et les PLU(i).....	114

BIBLIOGRAPHIE

- Agriculture (2021). Dans *Géoconfluences; École normale supérieure de Lyon*.
<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/agriculture>
- Alexandre, S., Schmit, P., Thibault, J.-P. (2014). *Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : Un schéma régional intégrateur ?* (publication no 008800-01). CGEDD. https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/154000088.pdf
- Article 192—LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000043957221
- Article 7—LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000020950574
- Article L1—Code rural et de la pêche maritime (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000029580001/2014-10-15#
- Article L101-1—Code de l'urbanisme. (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031210068/
- Article L101-2-1—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043967077
- Article L101-2—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043977681
- Article L103-2—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031210122/2016-01-01
- Article L111-29—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000047298109
- Article L112-1-1—Code rural et de la pêche maritime (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031219327#
- Article L113-16—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031210345
- Article L121-1—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006814369/2000-12-14/
- Article L121-23—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031210478
- Article L132-7—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000039785776
- Article L141-10—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000047302986
- Article L141-3—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033746266/2017-08-01/
- Article L142-5-1—Code rural et de la pêche maritime (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038492072#
- Article L143-1—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006814618/1977-01-01/
- Article L143-43—Code de l'urbanisme (s. d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031211119

- Article L151-13—Code de l’urbanisme (s.d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037667291
- Article L151-6-2—Code de l’urbanisme (s.d.). *Légifrance*. (s. d.).
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043959087
- Article L151-7—Code de l’urbanisme (s.d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043977769
- Article L151-8—Code de l’urbanisme (s.d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031211169
- Article L153-52—Code de l’urbanisme (s.d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031211448
- Article L311-1—Code rural et de la pêche maritime (s.d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038492093#
- Article L314-36—Code de l’énergie (s.d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000047298015/2023-03-27#
- Article L512-1—Code rural et de la pêche maritime (s.d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000029596630#
- Article R121-5—Code de l’urbanisme (s.d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038495925
- Article R122-17—Code de l’environnement (s.d.). *Légifrance*.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000046079932
- Ascher, F. (1995). *Métapolis ou l’avenir des villes*. Odile Jacob. <https://shs.hal.science/halshs-00130747>
- Balance commerciale (2016). Dans *Insee*. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1649>
- Bertrand, N. (dir.) (2013). *Terres agricoles périurbaines : Une gouvernance foncière en construction*. Quae. <https://univ-scholarvox-com.ressources-electroniques.univ-lille.fr/book/88817370#>
- Bertrand, N., Souchard, N., Rousier, N., Martin, S., Micheels, M.-C. (2006). Quelle contribution de l’agriculture périurbaine à la construction de nouveaux territoires : Consensus ou tensions ? *Revue d’Économie Régionale & Urbaine*, août(3), 329-353. <https://doi.org/10.3917/reru.063.0329>
- Bigard C. 2021, L’ambition « Double Zéro » ou comment ZAN et ZPN pourraient se conjuguer dans la planification territoriale. *Fonciers en débat*. <https://fonciers-en-debat.com/lambition-double-zero-ou-comment-zan-et-zpn-pourraient-se-conjuguer-dans-la-planification-territoriale>
- Bonnefoy, S. (2008). Concilier urbanisation, gestion des espaces naturels et des activités agricoles : Des progrès mais... *Pour. Revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques*, 199(4), 123-131. <https://doi.org/10.3917/pour.199.0123>
- Bonnefoy, S. (2011). La politisation de la question agricole périurbaine en France : Points de repère. *Urbia - les cahiers du développement urbain durable*. https://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2017/03/TEV_INT4_PolAgriBonn_2011.pdf
- Borg, D., Bertrand, N., Barthès, C. (2011). Les Chartes départementales foncières dans la gouvernance des espaces agricoles. IRSTEA. https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/Chartes_DDT-CA_04122012_V9_cle45d4f1.pdf
- Boucher, M. (2019). Expertise. Dans *Dictionnaire des politiques publiques*. 5e éd. (p. 256-263). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0256>
- Bouraoui, M. (2001). L’agriculture, nouvel instrument de la construction urbaine ? Étude de deux modèles agri-urbains d’aménagement du territoire : le plateau de Saclay, à Paris, et la plaine de Sijoumi, à Tunis. *Ruralia. Sciences sociales et mondes ruraux contemporains*, 2001|08. <http://journals.openedition.org/ruralia/223>

- Boy, D. (2009). La place de la question environnementale dans le débat public. *Regards croisés sur l'économie*, 6(2), 48-55. <https://doi.org/10.3917/rce.006.0048>
- Caron, A., Torre, A. (2005). Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux. Dans *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux* (p. 297-314). Quæ. <https://doi.org/10.3917/quæ.torre.2005.01.0297>
- Carrel, M. (2017). Injonction participative ou empowerment ? Les enjeux de la participation en France. *Les Politiques Sociales*, 3-4(2), 79-89. <https://doi.org/10.3917/lps.173.0079>
- Cavailhès, J., Mesrine, A., Rouquette, C. (2012). Le foncier agricole : une ressource sous tensions. *Économie et statistiques*. N°444-445. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377844?sommaire=1377863#:~:text=Le%20foncier%20agricole%20est%20d,la%20terre%20devient%20propriété%20privée>
- CEREMA. (2022). *La carte communale*. Outils de l'aménagement. <https://outil2amenagement.cerema.fr/la-carte-communale-cc-r13.html>
- Chambre d'agriculture Nord - Pas de Calais , Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Nord, Association des Maires Ruraux de France (2022). *Charte Agriculture & Urbanisme du Nord*. <https://www.nord.gouv.fr/Media/Files/Charte-agriculture-et-urbanisme>
- Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais (2021). *Élus de la Chambre d'agriculture du Nord-Pas de Calais*. <https://hautsdefrance.chambre-agriculture.fr/elus-chambre-agriculture-nord-pas-de-calais/>
- Chambre d'Agriculture France. (2019). *Le projet stratégique 2019-2025 des Chambres d'Agriculture*. https://chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/National/19iR_projet-strategique-complet_28nov2019.pdf
- Chambre d'Agriculture France. (s.d.). *Chambres d'agriculture France*. <https://chambres-agriculture.fr/chambres-dagriculture/nous-connaître/le-reseau-des-chambres-dagriculture/chambres-dagriculture-france/>
- Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais (2023). Importations de viandes et de produits à base de viande dans les Hauts-de-France [document inédit]
- Communautés de Communes du Pays de Mormal, Verdi, Parc Naturel Régional de l'Avesnois. (2019). *Orientation d'Aménagement et de Programmation pour la valorisation des axes paysagers structurants du Pays de Mormal*. https://wxs-gpu.mongeoportail.ign.fr/externe/documents/DU_200043321/d6476873c26fdb25155dcaeb79f4b9a2/200043321_orientations_amenagement_1_20221215.pdf
- Consalès, J-N. (2001). La charte agricole d'Aubagne. *Rives nord-méditerranéennes*, 8 | 2001, 25-35. <http://journals.openedition.org/rivesnm/64>
- Consultvox (s.d.). Participation, consultation, concertation citoyenne : quelles sont les différences ? *Consultvox*. <https://www.consultvox.co/blog/participation-consultation-concertation-citoyenne-queles-sont-les-differences/#participation-consultation-concertation-citoyenne-queles-nuances-en-definition>
- DDTM de l'Eure. (2020). *Le SCoT et la hiérarchie des normes*. https://www.eure.gouv.fr/contenu/telechargement/38549/250368/file/Fiche_hiérarchie_normes.pdf
- De Menthière, C., De Comarmond, H., Granger, Y. (2018). *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers*. (publication no 17076). CGAAER. https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/184000494.pdf
- Deléage, E. (2014). Le mouvement Slow Food : Contretemps de l'accélération temporelle ? *Écologie & politique*, 48(1), 49-59. <https://doi.org/10.3917/ecopo.048.0049>

- Delfosse, C., Poulot, M. (2022). Les PNR, territoires de projets et d'innovations. Une expérience d'aménagement qui s'inscrit dans la durée. *Pour, revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques*, 243(2), 149-169. <https://doi.org/10.3917/pour.243.0149>
- Derrouiche, S. (2022). *La concertation dans les projets d'aménagement urbain en France*. [Mémoire de Master, Université de Lille]
- Desjardins, X. (2007). *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*. [Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I]. <https://theses.hal.science/tel-00250015>
- Donadieu, P. (2003). La construction actuelle des villes-campagnes. De l'utopie aux réalités. *Histoire urbaine*, 8(2), 157-170. <https://doi.org/10.3917/rhu.008.0157>
- Doré, G. (2011). Le Pays, un singulier pluriel. *Pour, revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques*, 209-210(2-3), 89-102. <https://doi.org/10.3917/pour.209.0089>
- Dupuis, J. (2017). Évaluation environnementale. Dans *Dictionnaire Collectivités territoriales et Développement Durable* (p. 195-201). Lavoisier. <https://www.cairn.info/dictionnaire-collectivites-territoriales-et-develo--9782743022358-p-195.htm>
- Elyakime, B. (2008). Développement environnemental et agriculture. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, décembre(5), 773-790. <https://doi.org/10.3917/reru.085.0773>
- Enjeu. (s.d.) Dans *Dictionnaire Larousse en ligne*. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/enjeu/29621>
- FDSEA 59 et 62 (2023, 14 juillet). Air Liquide. Le projet D'Artagnan enfin expliqué aux exploitants, *Terres et Territoires*
- Fédération des SCoT (2021). *SCoT en Action. La mise en œuvre opérationnelle des SCoT*. https://www.fedescot.org/images/pdf/ressources_et_publications/etudes/etude_meo_fedescot_20_21_Vdef_compressed_1.pdf
- Fleury, A. (2006). Quelle ingénierie pour l'agriculture de la ville durable ? *Natures Sciences Sociétés*, 14(4), 399-406. <https://www.cairn.info/revue--2006-4-page-399.htm>
- Fleury, A., Donadieu, P. (1997). De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine. *Courrier de l'environnement*, n°31, 45-61. <https://hal.science/hal-01204863/file/C31Donadieu.pdf>
- Fortin F. (2021, 30 juin). Zéro artificialisation nette : La Fédération nationale des Scot et l'Unam proposent un simulateur aux élus. *Banque des Territoires*. <https://www.banquedesterritoires.fr/zero-artificialisation-nette-la-federation-nationale-des-scot-et-lunam-proposent-un-simulateur-aux>
- Fromageau, J. (2018). Propos introductifs. *Revue juridique de l'environnement*, 43(3), 459-461.
- Godfrin, G. (2012). Les secteurs de projets dans le plan local d'urbanisme. Dans *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat 2012* (p. 91-109). Gridauh. <https://doi.org/10.3917/gridau.colle.2012.01.0091>
- Guiomar, X. (2013). *Les politiques et les lois visant à développer l'agriculture (péri)urbaine française*. *Cahiers Demeter*, 2013/1. <https://hal.science/hal-01198081>
- Hervieu, B., & Purseigle, F. (2013). *Sociologie des mondes agricoles*. Armand Colin.
- Houot, S., Cambier, P., Deschamps, M., Benoit, P., Bodineau, G., Nicolardot, B., Morel, C., Lineres, M., Le Bissonnais, Y., Steinberg, C., Leyval, C., Beguiristain, T., Capowiez, Y., Poitrenaud, M., Lhoutellier, C., Francou, C., Brochier, V., Annabi, M., Lebeau, T. (2009). Compostage et valorisation par l'agriculture des déchets urbains. *Innovations Agronomiques*, 5, 69-81. <https://hal.science/hal-01192045>
- Jarrige, F., Thion, P., Nougardès, B. (2006). La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'Agglomération de Montpellier. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2006/3, 393-414. DOI : [10.3917/reru.063.0393](https://doi.org/10.3917/reru.063.0393)

- Klimerack, L., Charles, J. (2016). *AgriPLU(i). Atelier 1 : Prendre en compte l'agriculture dans les PLUi. Terres en Ville.* http://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2016/11/TEV_CH2.1.2_AgriPLUiAtelier1_2016.pdf
- Larcher, G. (1998). *Territoires urbains et paysagers : pour un nouvel équilibre des espaces périurbains.* Commission des affaires économiques du Sénat. <https://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-415.html>
- Laruelle, L. (2022). *L'observation foncière pour comprendre les enjeux du « Zéro Artificialisation Nette. L'exemple du SCoT du Valenciennois* [Mémoire de Master inédit, Université de Lille]
- Léger, F., Vollet, D., Urbano, G. (2006). Le Contrat Territorial d'Exploitation : La rencontre difficile d'un instrument à vocation territoriale et de la tradition sectorielle de la politique agricole française. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 72(3), 405-419. <https://doi.org/10.3917/risa.723.0405>
- Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, 99-574 (1999). <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/1999/7/9/AGR9900053L/jo/texte>
- Maréchal, G., Noël, J., Wallet, F. (2019). Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : Entre rupture, transition et immobilisme ? *Pour, revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques*, 234-235(2-3), 261-270. <https://doi.org/10.3917/pour.234.0261>
- Margetic, C. (2014). Les PEAN en France : Des envies et de premières concrétisations. *Pour, revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques*, 224(4), 341-349. <https://doi.org/10.3917/pour.224.0341>
- Margetic, C., Rouget, N., & Schmitt, G. (2016). Le foncier agricole à l'épreuve de la multifonctionnalité : Deseins environnementaux et alimentaires dans les métropoles lilloise et nantaise. *Noroi. Environnement, aménagement, société*, 241. <https://doi.org/10.4000/noroi.6012>
- Martin, S., Bertrand, N., Rousier, N. (2006). Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? *Géographie, économie, société*, 8(3), 329-350. <https://doi.org/10.3166/ges.8.329-350>
- Mayer, N. (2022). Nous sommes entrés dans la sixième extinction de masse, « il n'y a plus aucun doute ». *Futurasciences.* <https://www.futura-sciences.com/planete/actualites/biodiversite-nous-sommes-entres-6e-extinction-masse-il-ny-plus-aucun-doute-96064/>
- Mayol, P., & Gangneron, É. (2019). *L'agriculture urbaine : Un outil déterminant pour des villes durables* (publication no CESL1100015X). Conseil Économique, Social et Environnemental. https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_15_agriculture_urbaine.pdf
- Mercier, G. (2017). *La géographie néopositiviste quantitative et sa critique (1945–1985)* [notes de cours]. Université de Laval. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.19110.96324>
- Merlin, P., Choay, F. (1988). *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme.* Presses Universitaire de France.
- Ministère de la Transition Écologique (2021). *Limiter l'imperméabilisation des sols.* https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/GuideSF_9_impermeabilisation_web.pdf
- Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires (2023). *Publication de la loi relative à l'accélération des énergies renouvelables.* (2023). <https://www.ecologie.gouv.fr/publication-loi-relative-laceleration-des-energies-renouvelables>
- Mitage (2023) Dans *Géoconfluences; École normale supérieure de Lyon.* <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/mitage>
- Mundler, P. (2009). Les Associations pour le maintien de l'agriculture paysanne : Solidarité, circuits courts et relocalisation de l'agriculture. *Pour, revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques*, 201(2), 155-162. <https://doi.org/10.3917/pour.201.0155>

- Offner, J.-M. (2020). III. Agencements désirables du périurbain. Dans *Anachronismes urbains* (p. 55-77). Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/anachronismes-urbains--9782724625257-p-55.htm>
- ONCEA. (2014). *Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles*. Portail de l'artificialisation. <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bibliographie/oncea-rapport>
- Parution des données de consommation d'espaces 2009-2022*. (s. d.). Portail de l'artificialisation. <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/parution-des-donnees-consommation-despaces-2009-2022>
- Presse (s.d.) Dans *Dictionnaire Larousse en ligne*. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/presse/63739>
- Primas, S., Blanc, J.-B. (2021). *L'essentiel sur la proposition de loi visant à sécuriser l'abrogation des cartes communales et la caducité des Plans d'Occupation des Sols*. Commission des Affaires Économiques du Sénat. https://www.senat.fr/lessentiel/pp19-217_1.pdf
- Prise en compte (2021). Dans *L'Internaute*. <https://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/prise-en-compte/>
- Purseigle, F., Hervieu, B. (2022). I. Une population effacée. Dans *Une agriculture sans agriculteurs* (p. 13-65). Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/une-agriculture-sans-agriculteurs-9782724637700-p-13.htm>
- Raffarin, J-P., Bardou, J., Belot, C., Besse, R., Boyer, Y., Larcher, G., Oudin, J., Piras, B., Vasselle, A. *Rapport n°395 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire portant avis sur le projet de décret approuvant les schémas de services collectifs prévus à l'article 10 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, déposé en application de l'article 6 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, Sénat. <https://www.senat.fr/rap/r00-395/r00-3951.pdf>
- SAFER (s.d.). *Qu'est-ce qu'une Safer ?* <https://www.safer.fr/les-safer/quest-ce-quune-safer/>
- Scarwell H-J. (2021) *Memento 2 bis (corrigé en novembre 2021) BCC1 Outils de la planification UE3 Droit de l'Urbanisme* [notes de cours] . M1 Urbanisme et Aménagement, Université de Lille
- Schmitt, G., Rouget, N., Franchomme, M. (2018). D'un foncier consommé à une réintégration des terres agricoles. Le cas de la métropole lilloise, *Études Rurales. Terrains, cultures & environnement*. 201 | 2018, p. 166-191 <http://journals.openedition.org/etudesrurales/12377>
- Sempastous, J.-B. (2021). *Rapport sur la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares*. (publication no 3853). Commission des Affaires Économiques du Sénat. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b4151_rapport-fond
- Sencébé, Y., Pinton, F., & Alphandéry, P. (2013). Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l'action des experts. *Sociologie*, 4(3), 251-268. <https://doi.org/10.3917/socio.043.0251>
- Serrano, J. (2013). L'insertion de l'agriculture dans les projets d'aménagement des élus urbains. *Environnement urbain*, 6, 32-49. <https://doi.org/10.7202/1013711ar>
- Souchay, G. (2022). Le solaire, sauveur ou fossoyeur de l'agriculture ? *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Le-solaire-sauveur-ou-fossoyeur-de-l-agriculture>
- Stoessel-Ritz, J. (2017). Agriculture et lien social : Travailler la terre et produire des transactions sociales pour le bien commun. In *Ruralité, nature et environnement* (p. 149-180). Éres. <https://doi.org/10.3917/eres.hamma.2017.01.0149>
- Terre de Lien (2022). *L'état des terres agricoles en France*. <https://ressources.terredeliens.org/les-ressources/etat-des-terres-agricoles-en-france>

- Terres En Ville, CERTU. (2012). *Comment bien prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT ? Le guide (réédition)*. https://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2019/08/TEV_CH2.1.1_AgriScotRapport_2012.pdf
- Terres En Ville, CERTU. (2012). *Prendre en compte l'agriculture dans les SCoT. La démarche*. https://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2016/11/TEV_CH2.1.1_AgriScotDemarche_2012.pdf
- Terres En Ville. (2018). *Agriculture et PLUi : points de vigilance et expériences de terrain. Retour sur le projet AgriPLUi*. https://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2018/10/TEV_CH2.1.2_AgriPLUiVigilance_2018.pdf
- Téillon, P. (2011). *Typologie des politiques agricoles périurbaines des membres de Terres en Villes* [Mémoire de Master]. Institut d'Etudes Politiques de Rennes. https://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2017/02/TEV_INT3.1_TypoMembres_2011.pdf
- Thomas, G. (2020). *De « l'urbanisme agricole » à l'agriurbanisme : Un processus exploratoire pour un développement urbain durable* [Thèse de doctorat] Université Michel de Montaigne - Bordeaux III. <https://theses.hal.science/tel-03125894v1>
- Titre IV : Schéma de cohérence territoriale (Articles L141-1 à L145-1) (s. d.). *Légifrance*. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031210896/#LEGISCTA000031212094
- Titre V : Plan local d'urbanisme (Articles L151-1 à L154-4) (s. d.). *Légifrance*. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211143/#LEGISCTA000031211925
- Toublanc, M., & Poulot, M. (2017). Les territoires agriurbains en Île-de-France : Entre paysage ordinaire, paysage agricole et paysage alimentaire ? *Projets de paysage. Revue scientifique sur la conception et l'aménagement de l'espace*, 17. <https://doi.org/10.4000/paysage.4782>
- Touzard, H. (2006). Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique. *Négociations*. 2006/1 (n°5), p. 67-74. <https://www.cairn.info/revue-negociations-2006-1-page-67.htm>
- Urbanisation (2022). Dans *Géoconfluences; École normale supérieure de Lyon*. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/urbanisation-1>
- Yon, M. (2023, 9 août). Néo-paysans contre gros exploitants ? « Il faut construire un nouveau récit agricole ». *La Croix*. <https://www.la-croix.com/Debats/Neo-paysans-contre-gros-exploitants-II-faut-construire-nouveau-recit-agricole-2023-08-09-1201278308>

TABLE DES ANNEXES

Annexe I : Organigramme de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

Annexe II : Bibliographie de la revue de presse

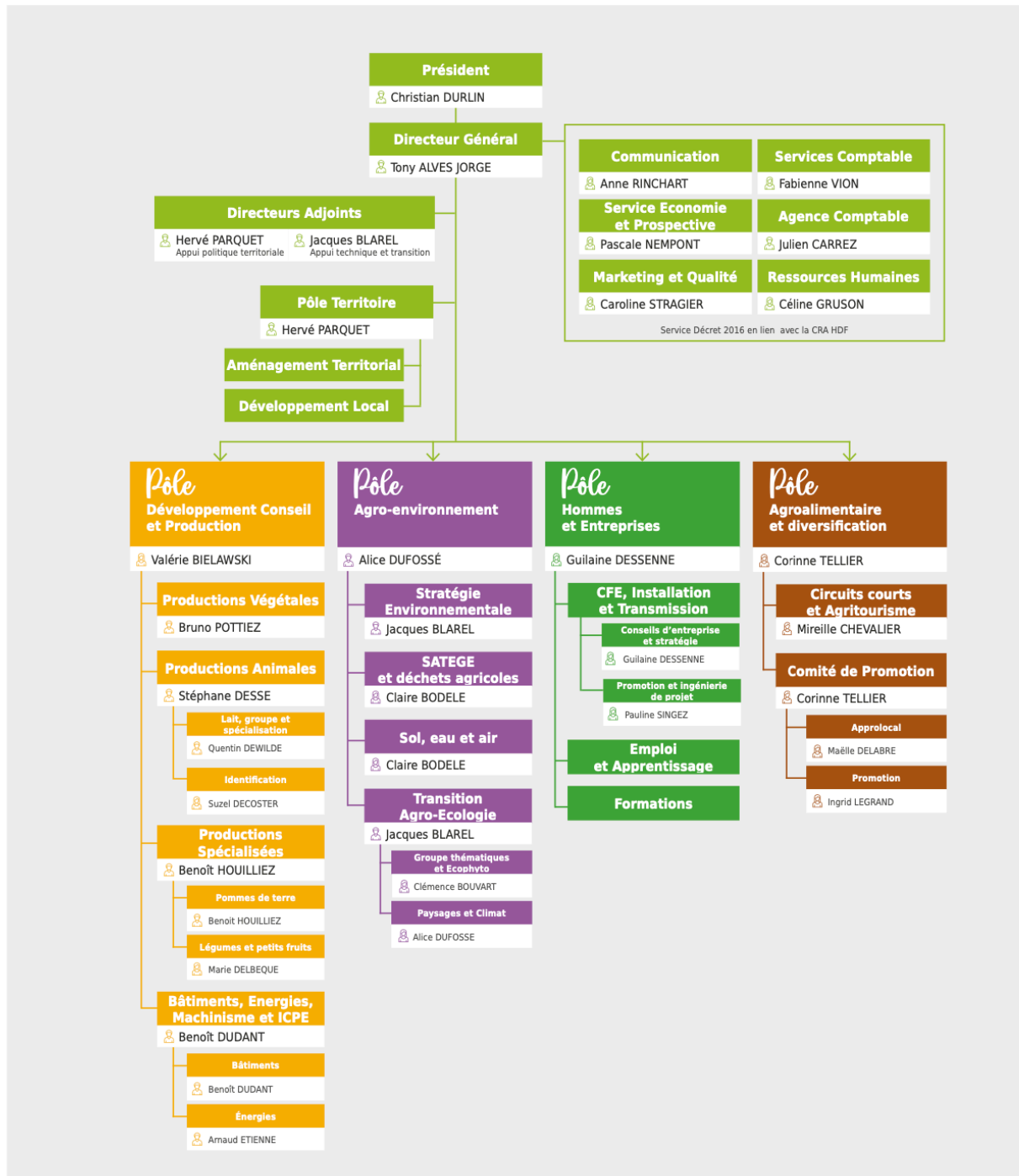
Annexe III : Questionnaire du benchmark

Annexe IV : Annuaire des personnes contactées pour le benchmark

Annexe V : Calendrier de rédaction des fiches

Annexe I : Organigramme de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais

ORGANIGRAMME



Pôle Légumes Région Nord
Marie DELBEQUE

SICA Habitat Rural
Benoît DUDANT

Comité technique Pommes de Terre
Benoît HOUILLEZ

Terres en Fête
Amandine TRACHÉ

Saveurs en'Or
Vincent FOURNIER

Annexe II : Bibliographie de la revue de presse

- Astier, M. (2019). Dans l'Hérault, des truffes ou des paysans ? Bataille pour 400 hectares de terres. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Dans-l-Herault-des-truffes-ou-des-paysans-Bataille-pour-400-hectares-de-terres>
- Belkadi, M. (2023). Projet d'usine de batteries à Jenlain : « J'y crois de moins en moins ». *La Voix du Nord*. <https://www.lavoixdunord.fr/1325974/article/2023-05-10/projet-d-usine-de-batteries-jenlain-j-y-crois-de-moins-en-moins>
- Boquen, M. (2020). Foncier coûteux, voisins mécontents... Pas facile de devenir paysanne sur l'île d'Yeu. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Foncier-couteux-voisins-mecontents-Pas-facile-de-devenir-paysanne-sur-l-ile-d-Yeu>
- Charpenet, V. (2020). PLU : L'agriculture de la métropole lilloise préservée. *Terres et Territoires*. <https://terres-et-territoires.com/cest-tout-frais/plu-lagriculture-de-la-metropole-lilloise-preservee>
- Chauvin, H. (2023). L'agriculture intensive, première responsable du déclin des oiseaux. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/L-agriculture-intensive-premiere-responsable-du-declin-des-oiseaux>
- Cholez, L-A. (2021). Mégabassines : Bataille contre le « hold-up sur l'eau » de l'agriculture intensive. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Megabassines-bataille-contre-le-hold-up-sur-l-eau-de-l-agriculture-intensive>
- Confédération Paysanne (2022). Agrivoltaïsme : Paysans, notre métier n'est pas de produire de l'énergie. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Agrivoltaisme-paysans-notre-metier-n-est-pas-de-produire-de-l-energie>
- De Saint Gilles, G. (2019) La ville vend des terres agricoles... mais pas à l'agriculteur qui les exploite. *La Voix du Nord*. <https://www.lavoixdunord.fr/515038/article/2019-01-01/la-ville-vend-des-terres-agricoles-mais-pas-l-agriculteur-qui-les-exploite>
- Declercq, C. (2023). La vente d'un terrain provoque une prise de bec entre majorité et oppositions à Nieppe. *La Voix du Nord*. <https://www.lavoixdunord.fr/1340322/article/2023-06-14/la-vente-d-un-terrain-provoque-une-prise-de-bec-entre-majorite-et-oppositions>

- Dubrulle, J. (2020). La maison individuelle, un fantasme individualiste hors-sol. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/La-maison-individuelle-un-fantasme-individualiste-hors-sol>
- Giraud, B. (2018). L'eau, source de conflits entre agriculteurs et défenseurs de l'environnement. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/L-eau-source-de-conflits-entre-agriculteurs-et-defenseurs-de-l-environnement>
- Guillon-Boussion, J. (2020). Dans le Lot, un projet agrivoltaïque divise Montcuq-en-Quercy-Blanc. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Dans-le-lot-un-projet-agrivoltaique-divise-Montcuq-en-Quercy-Blanc>
- Kokabi, A-R. (2020). Après l'abandon d'EuropaCity, l'espoir d'une agriculture locale et écologique. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Apres-l-abandon-d-EuropaCity-l-espoir-d-une-agriculture-locale-et-ecologique>
- Lallouët-Geffroy, J. (2016). Terre agricole ou zone commerciale ? A Rennes, un paysan se bat pour la terre. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Terre-agricole-ou-zone-commerciale-A-Rennes-un-paysan-se-bat-pour-la-terre>
- Lavocat, L. (2018). Sur la Zad de Notre-Dame-des-Landes, les « conflits d'usage » opposent anciens exploitants agricoles et zadistes paysans. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Sur-la-Zad-de-Notre-Dame-des-Landes-les-conflits-d-usage-opposent-anciens>
- Lavocat, L. (2022). Agriculture : La bataille contre l'accaparement de l'eau s'intensifie. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Agriculture-la-bataille-contre-l-accaparement-de-l-eau-s-intensifie>
- Le Tellier, M. (2023). La SNCF retarde un chantier sur une ligne TGV après la mobilisation de maraîchers. *La Voix du Nord*. <https://www.lavoixdunord.fr/1334436/article/2023-05-31/des-bailleulois-font-decaler-un-chantier-de-la-sncf-le-long-de-la-ligne-tgv>
- M., L. (2023). Le bocage – menacé – paysage d'avenir. *La Voix du Nord*. <https://www.lavoixdunord.fr/node/1326507>
- Massemin, E. (2015). L'élevage, atout ou malédiction pour le climat ?, *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/L-elevage-atout-ou-malediction>

- Remande, R. (2023). Gros débat à Aubers sur les zones à construire ou les terres agricoles. *La Voix du Nord*. <https://www.lavoixdunord.fr/1340737/article/2023-06-15/gros-debat-aubers-sur-les-zones-construire-ou-les-terres-agricoles>
- Renou, S. (2022). Menaces, insultes... en Ariège, écologistes et agriculteurs irréconciliables. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Menaces-insultes-en-Ariege-ecologistes-et-agriculteurs-irreconciliables>
- Reporterre. (2017). La Confédération paysanne attaque le Scot, imprécis sur la consommation de terres. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/La-Confederation-paysanne-attaque-le-Scot-imprecis-sur-la-consommation-de>
- Reporterre. (2019). Un céréalier de l'Ain agressé alors qu'il épandait des pesticides. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Un-cerealier-de-l-Ain-agresse-alors-qu-il-epandait-des-pesticides>
- Slonska-Malvaud, V. (2018). Dans le Tarn, un poulailler géant et polluant met un bourg en ébullition. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/Dans-le-Tarn-un-poulailler-geant-et-polluant-met-un-bourg-en-ebullition>
- Souchay, G., L'énergie solaire se développe au détriment des sols naturels. *Reporterre, le média de l'écologie*. <https://reporterre.net/L-energie-solaire-se-developpe-au-detriment-des-sols-naturels>
- Terres et Territoires. (2022). Flandres : Manifestation d'agriculteurs contre le PLUI. *Terres et Territoires*. No 249 du 11 février 2022. <https://terres-et-territoires.com/cest-tout-frais/politique-syndicalisme/flandres-manifestation-dagriculteurs-contre-le-plui>

Annexe III : Questionnaire du benchmark

Grille d'analyse d'exemples de démarche de concertation pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et les PLU(i)

Madame, Monsieur,

Étudiante en Master 2 Urbanisme et Aménagement à l'Université de Lille, je réalise mon stage de fin d'étude au service Aménagement Territorial de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais. Mon sujet de stage, associé à un mémoire universitaire, est celui de la prise en compte de l'agriculture dans les SCoT et PLU(i). À travers mon mémoire, **je souhaite montrer que le dialogue et la concertation avec les collectivités participent d'une meilleure prise en compte des enjeux agricoles**. Pour cela, je cherche à **recenser plusieurs exemples de situations locales** pour lesquelles les échanges et la concertation entre les institutions (chambres et collectivités) ont permis de renforcer l'intégration de l'agriculture dans les documents d'urbanisme.

Si vous connaissez de telles initiatives locales, pouvez-vous remplir ce questionnaire en commençant par décrire la démarche de concertation et l'objet spécifique qu'elle concernait (ex : réflexions sur le changement de destination de bâtiments, réalisation d'un diagnostic agricole, adaptation du zonage pour le maintien/développement/diversification de l'activité agricole ...).

Les résultats seront anonymes et n'auront que pour but de montrer que la concertation participe d'une meilleure prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme.

NB : Le remplissage des cases du questionnaire se fait en double-cliquant sur la case, en changeant sa valeur par « case activée ».

En vous remerciant par avance pour le temps consacré à ce questionnaire et votre contribution à la rédaction de mon mémoire, je reste à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Cordialement,

Louise Laruelle
M2 Urbanisme et Aménagement
Université de Lille
07.87.46.12.76
louise.laruelle@npdc.chambagri.fr

1. Décrire rapidement en quoi consistait la démarche identifiée

2. Comment décrire le degré d'implication de la Chambre d'Agriculture à la procédure d'élaboration du document d'urbanisme ?
 - Simple avis après l'arrêt du projet de document
 - Réception d'un courrier pour invitation à l'ensemble des réunions mais impossibilité d'y participer (ou participation à une minorité de réunions)
 - Réception d'un courrier pour invitation à l'ensemble des réunions et participation effective (à toutes ou la majorité des réunions)
 - Participation à l'ensemble des réunions après demande de la Chambre d'Agriculture (via courrier officiel ou autre)
 - Autre. Préciser :Remarques supplémentaires :

3. Est-ce que des démarches en amont du projet ont pu influencer les modalités d'association de la Chambre d'Agriculture ?

Ex : rencontres politiques/techniques avec la collectivité, bonnes relations ou partenariats antérieurs, engagements mutuels à travers une convention/charte ...

4. Qui est à l'initiative de la démarche identifiée
 - La Chambre d'Agriculture
 - La collectivité territoriale en charge de l'élaboration du document d'urbanisme
 - Un bureau d'études accompagnant la collectivité territoriale en charge de l'élaboration du document d'urbanisme
 - Un autre partenaire. Préciser :Remarques supplémentaires :

5. Qu'a pu apporter la démarche identifiée dans la prise en compte de l'agriculture dans le document d'urbanisme ?

Ex : meilleure sensibilisation des élus aux problématiques agricoles, contact entre élus et agriculteurs, réduction des points de conflits ...

6. Avez-vous le sentiment que le dialogue avec les partenaires a été un élément clé pour faire avancer le projet, éviter d'éventuels conflits ... ?

Annexe IV : Annuaire des personnes contactées pour le benchmark

NOM Prénom	Structure	Adresse Mail
BOUTIN Benjamin	Chambre Régionale d'Agriculture Normandie	benjamin.boutin@normandie.chambagri.fr
BOUTRY Marianne	Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais	marianne.boutry@npdc.chambagri.fr
GOREN RICAUD Elif	Chambre d'Agriculture Bretagne	elif.gorenricaud@bretagne.chambagri.fr
LECUYER Laurie	Chambre Régionale d'Agriculture Normandie	laurie.lecuyer@normandie.chambagri.fr
MOUSSEAU Jérôme	Chambre d'Agriculture Charente-Maritime-Deux-Sèvres	jerome.mousseau@cmds.chambagri.fr
OMNES LEBLANC Delphine	Chambre Régionale d'Agriculture Normandie	delphine.omnesleblanc@normandie.chambagri.fr
POIMUL Jordan	Chambre d'Agriculture Loir-et-Cher	jordan.poimul@loir-et-cher.chambagri.fr
RICHARD Franck	Chambre d'Agriculture Saône-et-Loire	franck.richard@sl.chambagri.fr
ROLAND Yann	Chambre d'Agriculture Cantal	yann.roland@cantal.chambagri.fr
ROUGIER Nicolas	Chambre d'Agriculture Puy-de-Dôme	n.rougier@puy-de-dome.chambagri.fr
STAELEN Hélène	Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais	helene.staelen@npdc.chambagri.fr
TREIBER Alexandre	Chambre d'Agriculture Alsace	alexandre.treiber@alsace.chambagri.fr
VERBEKE Marianne	Chambre d'Agriculture Oise	marianne.verbeke@oise.chambagri.fr

Laruelle, L. (2022). **Renforcer la prise en compte de l'agriculture dans la planification territoriale. Les travaux de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais.**

Institut d'Aménagement, d'Urbanisme et de Géographie de Lille, Université de Lille, mémoire de fin d'étude du Master Urbanisme et Aménagement, parcours Programmation, Projet urbain et mobilités durables – PROGRAM, option Stratégie, Programmation et Projet Urbain (S2PU). 127 p. + annexes

Mots clés :

Agriculture, planification territoriale, Zéro Artificialisation Nette, concertation, Nord-Pas-de-Calais

Keywords :

Agriculture, regional planning, No Net Land Take, consultation, Nord-Pas-de-Calais

Résumé :

Ce mémoire est consacré aux travaux de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais pour renforcer la prise en compte de l'agriculture dans deux types de documents d'urbanisme locaux : les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans d'Urbanisme Locaux communaux (PLU) ou intercommunaux (PLUi). À l'heure actuelle et face aux défis contemporains (transitions écologique et énergétique), les stratégies des territoires doivent pouvoir s'appuyer sur l'agriculture locale, qu'il est alors nécessaire de valoriser, protéger et préserver.

Ainsi, après une approche historique du lien entre agriculture et urbanisme depuis la seconde moitié du XXe siècle, le mémoire analyse les enjeux contemporains qui démontrent l'importance de la prise en considération de l'agriculture dans toutes ses composantes dans la planification territoriale. Pour poursuivre la réflexion, le mémoire se focalise sur deux outils pour renforcer la prise en compte effective de l'agriculture. Le premier outil est celui des fiches « Agriculture-Urbanisme » de la Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais réalisée dans le cadre d'un appel à projet de Chambre d'Agriculture France. Le second est celui de la concertation de la profession agricole dans les procédures d'élaboration des documents, étudiée à travers plusieurs exemples locaux, dont ceux du Nord-Pas-de-Calais

Abstract :

This dissertation is devoted to the work of the Nord-Pas-de-Calais Chamber of Agriculture to ensure that agriculture is taken into account in two types of French local planning document: the *Schémas de Cohérence Territoriale* (SCoT) and the *Plans d'Urbanisme Locaux communaux* (PLU) or *intercommunaux* (PLUi). In the face of today's challenges (ecological and energy transitions), regional strategies must be able to rely on local agriculture, which must be promoted, protected and preserved. Following a historical approach to the link between agriculture and urban planning since the second half of the twentieth century, the dissertation analyses the contemporary issues that demonstrate the importance of taking all aspects of agriculture into account in regional planning. To pursue this line of thought, the report focuses on two tools that can be used to ensure that agriculture is effectively taken into account. The first tool is the "Agriculture-Urbanism" sheets produced by the Nord-Pas-de-Calais Chamber of Agriculture in response to a call for projects from the French Chamber of Agriculture. The second is the consultation of the farming profession in the procedures for drawing up documents, studied through several local examples, including those from Nord-Pas-de-Calais.