GROUPE INTERDISCIPLINAIRE DE RÉFLEXION
SUR LES TRAVERSÉES SUD-ALPINES ET L' AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARALPIN

Association Loi de 1901 enregistrée au J.O. du 13 mars 1996
Agréée pour la protection de l'environnement pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Arrêté préfectoral PACA n° 2004-277 du 9 septembre 2004)
Membre de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (DIACT) et de la COFHUAT

SECRÉTARIAT : Jacques Molinari 49 avenue Cernuschi - F - 06500 MENTON
Tél/Fax : 33 (0)4 93 35 35 17 - Courriel : gir.maralpin@wanadoo.fr ; Internet : www.gir-maralpin.org

LES NOUVELLES DISPOSITIONS ISSUES DE LA LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE DU 27 JUILLET 2010

POUR LA PROTECTION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS

et la préservation de l'agriculture dans la plaine du Var

●

Avertissement au lecteur

La présente note ne fait que citer quelques extraits des dispositions législatives relatives à la protection des espaces agricoles et naturels ressortant des *lois n°2005-157 du 23 février 2005, sur le développement des territoires ruraux et n°2010-874 du 27 juillet 2010, de modernisation de l'agriculture et de la pêche.* Elle cible plus particulièrement la protection des espaces agricoles périurbains directement concernés par l'extension des villes, au détriment du maintien et du développement d'une production alimentaire de qualité, au plus près des citadins. Elle cite, ensuite, quelques cas de mises en application, sur le territoire national, de ces dispositions et présente, sommairement, en dernier, les inquiétudes ressenties par les tenants de l'agriculture de proximité liées à l'inscription, dès la fin de l'année 2007, des opérations d'aménagement conduites dans la vallée du Var, parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R 121-4-1 du code de l'urbanisme.

Introduction

Sur le territoire national, entre les années 1960 et 2010, les surfaces agricoles ont régressé de près de 7 millions d'hectares[1] au profit de la forêt, de l'extension des cités et de la réalisation des villes nouvelles ou du développement de nouveaux équipements d'intérêt général, nécessitant la stérilisation de superficies importantes de terrains pris, pour l'essentiel, sur le monde agricole. Il en est ainsi, en particulier, des nouvelles infrastructures de transport[2] (routes, lignes ferrées, voie d'eau, aéroport, oléoducs, gazoducs, etc..). Ceci, sans omettre de citer les servitudes diverses qui grèvent certaines emprises agricoles (lignes de transport et de distribution d'énergie électrique, équipements à risques, etc.). Selon la fédération des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), le gaspillage perdure alors que la demande alimentaire, d'énergie verte et de biomatériaux ne cesse de s'accroître De plus, le réchauffement climatique exige le maintien de la forêt. Ainsi, il apparaît, à l'évidence, qu'il n'y a plus un hectare de terre à soustraire de l'activité agricole.

[1] Données recueillies par Rustica n°2172 de 2011

[2] 1er exemple : sur les 2400 hectares d'emprise du TGV Sud-Est, 2000 hectares constituent des terres agricoles. 2ème exemple : la réalisation de l'aéroport de Notre Dame des Landes (Grand Ouest) conduira à la disparition de 1600 hectares de bocages et de terres agricoles.

La préservation des terres agricoles se pose avec une acuité particulière pour la région Provence Alpes Côte d'Azur[i]. En effet, la croissance rapide de population des dix dernières années (plus 1,6 million d'habitants) pousse à la consommation d'espace, notamment en zone rurale et périurbaine[3]. Ainsi, la surface agricole utilisée (SAU) a diminué de 20% dans la région. L'agriculture régionale s'appuie essentiellement sur les arbres fruitiers, la vigne, le maraîchage et les cultures florales. Dans cette région, l'agriculture repose sur de petites cultures. Ainsi, en 2007, la région compte près de 21.000 exploitants agricoles dont 69% ont moins de 20 hectares alors que la métropole représente 42% de cette même catégorie.[4]

1. LA LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE

La loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) a introduit de nouveaux dispositifs dont on peut citer, en particulier, ceux mentionnés à l'article 51. Il s'agit, en l'occurrence, des observatoires de la consommation des espaces agricoles, des commissions départementales de consommation des espaces agricoles et des plans régionaux de l'agriculture durable. Ces nouveaux dispositifs ont été codifiés au code rural et de la pêche maritime.

1.1. Les nouveaux dispositifs

Les observatoires de la consommation des espaces agricoles

Le 2°) de l'article 51 de la loi (article L 112-1 du code rural et de la pêche maritime) stipule :
« L'observatoire de la consommation des espaces agricoles élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologue des indicateurs d'évolution. Les conditions d'application du présent article, notamment la composition de l'observatoire et les modalités de désignation de son président, sont précisées par décret ».

Les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles

Le 3°) de l'article 51 de la loi (article L 112-1-2 du code rural et de la pêche maritime) stipule :
« Dans chaque département, il est crée une commission de la consommation des espaces agricoles. Cette commission présidée par le préfet, associe des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement. Elle peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Elle émet, notamment, dans les conditions fixées par le code de l'urbanisme, un avis sur l'agriculture au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. »

Les plans régionaux de l'agriculture durable

Le 1°) de l'article 51 de la loi (article L 112-2-1 du code rural et de la pêche maritime) stipule :
« Un plan régional de l'agriculture durable fixe les orientations de la politique agroalimentaire et agroindustrielle de l'Etat dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux.
« Le plan précise les actions qui feront l'objet prioritaire des interventions de l'État.
« Le préfet de région conduit la préparation du plan en y associant les actions spécifiques ou complémentaires menées par l'Etat en tenant compte des orientations fixées par le schéma d'aménagement régional.

[3] Le cas de l'opération d'intérêt national (OIN) de la vallée du Var dans le département des Alpes Maritimes
[4] Source Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) d'avril 2011

« Le préfet de région[5] *conduit la préparation du plan en y associant les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture concernées ainsi que l'ensemble des organisations syndicales agricoles représentatives.*
Il prend en compte dans cette préparation, les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau mentionnés à l'article L 212-1 du code de l'environnement et des schémas régionaux de cohérence écologique mentionnés à l'article L 371-3 du même code ainsi que des orientations découlant des directives territoriales d'aménagement et de développement durables définies à l'article L 113-1 du code de l'urbanisme. Après été mis pendant une durée maximale d'un mois à la disposition du public sous la forme, notamment électronique, de nature à permettre sa participation, ce plan est arrêté par le préfet dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat…… »

1.2. La mise en œuvre

Le décret n°2011-531 du 16 mai 2011 (JO n°0115 du 18 mai 2011) relatif au plan régional de l'agriculture durable, pris en application de l'article 51 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche maritime, précise les modalités d'élaboration , de consultation du public, d'approbation, de publicité et de suivi des plans régionaux de l'agriculture durable.
Ces plans régionaux sont en cours d'élaboration.

2. AUTRES DISPOSITIONS DE PROTECTION DES ESPACES AGRICOLES PÉRIURBAINS

La loi n°2005-157 du 23 février 2005, sur le développement des territoires ruraux a institué, notamment, la possibilité, par le département, d'instaurer, avec l'accord des communes concernées, des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels.
L'article 73 de la loi (article L 143-1 du code rural) stipule : « *Pour mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique. Les périmètres approuvés sont tenus à la disposition du public.*
Ces périmètres doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale, s'il en existe un. Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible ou dans un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé ».

2.1. Les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains

Des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP) sont à l'initiative des conseils généraux des départements. Ils ouvriraient ainsi un 9ème objectif donnant la possibilité aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) d'exercer un droit de préemption, pour leur acquisition. Ces périmètres garantissent, notamment, la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains « sous tension » en raison, en particulier, de l'urbanisation. Ils assurent, ainsi, la maîtrise de l'étalement urbain ; la promotion des terres agricoles et l'accès facilité au foncier pour les futurs exploitants ; le soutien aux activités agricoles avec le développement de nouveaux modes de production (pratiques durables, agriculture biologique) ; la valorisation de toutes les formes de commercialisation (marchés, vente directe, AMAP (association pour le maintien d'une agriculture paysanne), restauration collective, points de vente collectifs, etc.)
Les collectivités compétentes en matière de documents d'urbanisme (essentiellement les plans locaux d'urbanisme) et sur lesquelles un document d'urbanisme existe ou est en cours d'adoption, peuvent

[5] Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

demander au Conseil Général du département, d'étudier la possibilité de créer de tels périmètres de protection.

2.2. Quelques exemples de mise en œuvre de périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP)

Des périmètres de protection ont été, notamment, mis en place dans les départements de la Loire (vallée du Giers Pilatoise) et sur 5 communes du territoire de Saint-Etienne métropole ; des Pyrénées Orientales, sur les communes de Canohès et de Paliestres (création par délibération du conseil général d'octobre 2010 suivi d'un recours en annulation introduit devant le tribunal administratif de Montpellier par une association de défense) ; dans le département de Seine et Marne, un projet est envisagé sur la communauté d'agglomération de Marne et Gondoire (convention entre le département, la communauté urbaine et l'agence des espaces verts d'Ile de France). D'autres projets sont en cours de réflexion dans d'autres départements, notamment dans ceux du Rhône et de l'Hérault.

3. LES INCIDENCES, SUR L'AGRICULTURE, DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT CONDUITES DANS LA VALLÉE DU VAR, DANS LE CADRE DE L'OPÉRATION D'INTERÊT NATIONAL

3.1. L'OIN Plaine du Var

Approuvée par le Gouvernement en novembre 2006, l'opération d'aménagement de la vallée du Var, baptisée depuis « ECO vallée Nice côte d'Azur » devient opérationnelle avec la publication du décret, en date du 30 juillet 200, portant création de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) d'aménagement de la plaine du Var.

3.2. Le diagnostic environnemental établi par la DIREN

La direction régionale de l'environnement de Provence Alpes Côte d'Azur a confié, en 2008, au bureau d'études ECO MED, la réalisation d'un diagnostic environnemental, intitulé « repères de territoires », sur le périmètre de la plaine du Var couvrant une superficie de 22.340 hectares incluant la plaine du Var, sa plaine alluviale, les collines et les monts adjacents se développant sur les territoires de 15 communes dont celle de Nice. Ce diagnostic environnemental aborde, notamment, le domaine couvert par les activités agricoles, pastorales et forestières de ces territoires :

« Parmi les données de cadrage, les deux derniers recensements généraux agricoles (RGA) montrent que l'activité agricole, dans le territoire d'étude, est en nette diminution puisque, en 12 années, 43 % de la surface agricole utile (SAU) a disparue ainsi que 42 % du nombre d'exploitations (SAU 1980 de 3530 hectares et SAU 2000 de 2014 hectares). Parmi les 848 exploitations recensées lors de l'année 2000, 90 % ont une activité principale de production de fruits, de légumes ou de viticulture. Les surfaces agricoles correspondantes sont alors souvent constituées de serres (et peuvent donc être assimilées à des zones urbanisées). Les surfaces agricoles recensées dans la cartographie du sol (CRIGE 2006) représentent 8 % du territoire d'étude, concentrées principalement sur la plaine du Var et ses abords immédiats (coteaux). Elles sont très dispersées dans l'espace et relativement petites. En effet, la surface moyenne des zones est de 2,64 hectares, par contre la médiane est à 1 hectare et le premier quartile à 0,5 hectare.

….

Les espaces agricoles du territoire de la plaine du Var et principalement ceux concernés par la plaine du Var Sensu Stricto peuvent être considérés comme totalement désorganisés et soumis à de très fortes pressions foncières. Certains de ces espaces sont actuellement abandonnés et font l'objet d'aménagements divers (dépôts de matériaux, espaces d'expansion de bâtiments, etc..).

Les dynamiques urbaines sur le territoire de la plaine du Var ne vont donc pas cesser de s'accroître , renforçant inévitablement la consommation d'espaces naturels et agricoles rares et déjà très fragiles, générant un mitage de plus en plus important et des pressions urbaines lourdes de conséquences sur le fonctionnement global de ce territoire. »

3.3. La DTA des Alpes-Maritimes

Les grandes lignes directrices de la directive territoriale d'aménagement des Alpes Maritimes (DTA) approuvée par le décret n°2003-1169 du 2 décembre 2003 précisent les actions prioritaires à conduire sur le périmètre, à savoir :

- prise en compte des risques naturels
- préservation des espaces et milieux naturels
- préservation des paysages naturels et la valorisation des paysages urbains
- maintien et développement des activités agricoles pastorales et forestières (activités agricoles en situation périurbain, terres agricoles devant être maintenues dans les plaines alluviales, maintien ou remise en état des pâturages intermédiaires)
- gestion du cycle de l'eau, l'élimination des déchets et la réduction des nuisances et, notamment, la préservation de la qualité des aquifères alluviaux, des eaux de surface du Var et des principales rivières qui alimentent la bande côtière, par la maîtrise de l'assainissement et la prévention des pollutions.

4. PRÉSERVER L'AGRICULTURE DANS LA PLAINE DU VAR : UNE EXIGENCE

Malheureusement, les enjeux majeurs déclinés par la DTA comprenant, notamment, la pérennité des espaces agricoles sensibles et des activités qui leur sont attachées, sont d'ores et déjà en voie d'être bafoués. A telle enseigne, des équipements lourds, tels le nouveau stade de la ville de Nice et le transfert du marché d'intérêt national (MIN) vont déjà s'implanter dans ces espaces sensibles à plus d'un titre, au sud de l'autoroute A8.

Claude Brulé
Délégué du GIR Maralpin auprès des administrations centrales
Octobre 2011