



# LES ESPACES PÉRIURBAINS : QUELLE PLACE POUR L'AGRICULTURE ?

*Pour la protection et la mise en valeur  
des espaces agricoles et naturels périurbains*

Octobre 2009





Avis adopté à l'unanimité par le Conseil de développement le 1<sup>er</sup> octobre 2009

Pour : 18 voix  
Contre : 0 voix  
Abstention : 0 voix

*Avec la présentation de ce rapport, le conseil de développement propose la mise en place d'un outil qui pourrait permettre d'intervenir efficacement sur le contrôle du foncier agricole et de l'urbanisation en zone péri-urbaine et en même temps sur le développement d'une agriculture de proximité et de qualité.*

*Guy Chézeau  
Président du Conseil de développement*

# LES ESPACES PÉRIURBAINS : QUELLE PLACE POUR L'AGRICULTURE ?

*Pour la protection et la mise en valeur  
des espaces agricoles et naturels périurbains*

**Préambule :**

## **DEMAIN, QUEL TERRITOIRE ?**

L'ÉLABORATION du Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de La Rochelle avec l'analyse des orientations, a conduit le Conseil de Développement à se poser un certain nombre de questions essentielles, parmi lesquelles figure le traitement des espaces périurbains et notamment le rôle et la place de l'agriculture au sein du territoire.

L'obligation de la prise en compte du développement durable, particulièrement au travers de la nécessité de la réduction des surfaces consommées, entraîne de facto à réfléchir sur la mise en place d'un urbanisme assurant une densification acceptable en même temps que la pérennisation d'une qualité de vie image de marque du territoire rochelais.

En effet, le constat récurrent depuis de nombreuses années est celui d'une urbanisation qui se caractérise par deux phénomènes, le vieillissement de la population et une attraction sans cesse croissante du littoral.

L'arrivée d'une population plus âgée et plus aisée a pour conséquence la flambée des prix du foncier et entraîne la migration d'une population souvent active encore jeune vers les communes situées en périphérie de l'agglomération, voire au-delà.

Si une politique ancienne et très volontariste de la ville de La Rochelle a cherché à casser ce schéma par la création de logements à caractère social, l'étalement urbain n'a pourtant pas cessé de s'amplifier au détriment des espaces agricoles dont les surfaces ne sont perçues que comme des réserves pour l'urbanisation.

La maîtrise de cette urbanisation passe notamment par une volonté politique et la mise en place d'outils et de partenariats adaptés pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

# 1. LA SITUATION

## 1-1 Une pression foncière de plus en plus forte

En France, selon l'IFEN, Institut Français de l'Environnement, « entre 1994 et 2004, les surfaces artificialisées ont progressé trois fois plus vite que l'augmentation de la population ».

La forte progression démographique de l'agglomération (+ 40 % de 1968 à 2006) conséquence d'une forte attirance envers le littoral (phénomène mondial de littoralisation) renforcée par un développement économique soutenu à partir des années 90 a entraîné une très forte pression foncière. Celle-ci s'est traduite par une consommation d'espace importante.

« En 30 ans la surface urbanisée de l'agglomération a progressé d'un tiers soit + 2 100 ha ou 78 ha par an en moyenne » (Diagnostic et enjeux du Schéma de cohérence territoriale -Avril 2008).

## 1-2 Une économie agricole soumise aux marchés internationaux :

Les sols rencontrés sur le territoire de l'agglomération rochelaise appartiennent à deux grands types.

Les marais représentent une surface limitée de l'ordre de 8 % (ou 1 600 ha). Le bri, argile d'origine marine, plus ou moins imperméable y donne des sols assez profonds, souvent à caractère saumâtre notamment lorsqu'ils ont précédemment porté des marais salants. De nombreuses mesures de protection liées entre autre à la Loi Littoral les protègent généralement de toute pression foncière, ils restent voués à l'élevage, à la conchyliculture et en zone périurbaine à des aménagements légers afin de permettre des activités récréatives.

Les terres dites hautes, installées sur les calcaires marneux du Jurassique supérieur donnent des sols appelés « groies » qui couvrent 92 % du territoire (ou 19 300 ha), sols peu profonds très séchants mais possédant un fort potentiel agronomique. Ils ont permis le développement d'une agriculture céréalière ne laissant pas de place pour des productions de type maraîchage, à priori moins rémunératrices.

## 1-3 Une pérennité des exploitations mal assurée :

Les orientations du Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération rochelaise cherchent à freiner l'extension urbaine et à privilégier les communes de la première couronne dans l'urbanisation. Ceci devrait permettre de limiter l'impact du développement urbain sur les communes situées au-delà de cette première couronne.



Cependant, il reste des contraintes extrêmement fortes qui tendent à fragiliser le maintien des sièges d'exploitation sur le territoire de l'agglomération, la Chambre départementale d'agriculture s'en est inquiétée auprès des services.

L'une des principales causes de la disparition du siège de l'exploitation agricole reste le départ à la retraite du propriétaire exploitant. Les parcelles enclavées, d'accès parfois difficile pour les engins agricoles, trop proches des habitations avec pour conséquence l'apparition de conflits de voisinage, rendent difficile la reprise par de jeunes agriculteurs. Les terres ainsi libérées sont reprises par les exploitants voisins servant à l'agrandissement de l'exploitation, puis sont soumises tôt ou tard à des pressions foncières.

Ces stratégies spéculatives perturbent également le paysage. Alors que sur le territoire les friches agricoles n'existent pas du fait des qualités agronomiques des terres de groie, on voit apparaître en zone périurbaine des friches liées aux difficultés d'exploitation ou au fait que le bail est volontairement limité à une reconduction tacite annuelle.

## **2. UN NOUVEAU MARCHÉ**

### **2-1 Une reconversion envisageable vers de nouveaux marchés de proximité ?**

Repris dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, le plan « Agriculture biologique : horizon 2012 » vise à tripler les surfaces actuellement cultivées en « bio » et à les porter à 6 % de la surface agricole française d'ici 2012. Il se décline suivant cinq axes :

- structurer la filière en soutenant les projets professionnels,
- recherche, développement et formation,
- inciter à l'introduction du « bio » dans la restauration collective,
- favoriser une adaptation de la réglementation,
- faciliter la conversion et la pérennité des exploitations « bio ».

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, une nouvelle réglementation européenne est entrée en vigueur (règlement CE 834/2007) : elle réaffirme l'importance de l'agriculture biologique.

On note à l'article 11 « L'agriculture biologique devrait surtout s'appuyer sur des ressources renouvelables dans le cadre de systèmes agricoles organisés à l'échelle locale... ».

Cette approche d'une agriculture de proximité à vocation « bio » permet en même temps de renforcer le nécessaire maillage en corridors de biodiversité tandis qu'elle propose une réponse aux attentes de la population.

L'outil pourrait également être utilisé afin d'assurer la maîtrise foncière des périmètres de protection rapprochés des captages d'eau potable ainsi que l'installation d'une agriculture biologique particulièrement respectueuse de la qualité de la ressource.

### **2-2 Une attente en produits biologiques**

Les attentes de la population sont connues et participent de deux approches.

D'une part, il y a une demande sans cesse croissante d'espaces naturels ou d'espaces plus ou moins aménagés mais toujours de qualité et d'autre part le besoin de s'approvisionner en produits de consommation « bio » et issus autant que possible d'une production locale gage d'une revendication identitaire.

On peut concevoir que sur un espace contraint comme l'est celui de la Communauté d'agglomération de La Rochelle, avec une population en forte croissance, la réponse collective à la premières de ces demandes ne peut résulter que d'une consommation de plus en plus restreinte de cet espace par l'urbanisation. C'est d'ailleurs bien là une des orientations de la Loi Solidarité et renouvellement urbain



(SRU) : lutter contre le gaspillage de l'espace en favorisant le renouvellement urbain.

À La Rochelle et sur l'agglomération, il paraît de plus en plus difficile de répondre aux demandes de produits certifiés d'origine biologique. Il existe actuellement trois AMAP (Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne). Destinées à favoriser l'agriculture biologique, elles créent un lien direct entre le producteur et le consommateur qui s'engage à acheter la production du premier en payant par avance. Ces associations se sont trouvées saturées dès leur création et incapables de répondre à la demande. Pourtant actuellement le groupement régional des producteurs « bio » fait état d'une quinzaine de porteurs de projets en agriculture biologique sur le territoire de l'agglomération ou dans les environs proches. Il existe également une coopérative déjà ancienne à Lagord, un producteur indépendant à Angoulins, un supermarché à La Rochelle...

Le Grenelle de l'environnement a fixé des objectifs en matière de restauration scolaire. Il est demandé que les communes servent au minimum 20 % des produits d'origine bio dans les repas proposés aux enfants qui prennent leurs repas à l'école et ceci à l'horizon 2010. On peut estimer qu'il sera malaisé d'assurer un approvisionnement suffisant pour répondre à cette demande. En outre, s'il devient nécessaire d'importer les produits de territoires éloignés, on peut considérer qu'il y a là une réponse peu satisfaisante en matière de développement durable. Les circuits de distribution se doivent d'être des circuits courts.

### **3. LE PAEN**

#### **3.1 Un nouvel outil**

Un dispositif récent vise à créer des périmètres de protection et de mise en valeur des territoires agricoles et naturels périurbains, le PAEN. Il a été créé en application de la loi sur le développement des territoires ruraux (L. n°2000-1208, 13 dec. 2000 ; L. n° 2005-157, 23 fevr. 2005).



## Extraits du code de l'urbanisme

Art. L. 143-1 *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.*

Art. L. 143-2 *Le département élabore, en accord avec la ou les communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents, un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre délimité en application de l'article L. 143-1.*

C'est le Département qui délimite 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.

Pour le Ministère de l'Agriculture « ...pourtant le PAEN recèle de nombreux avantages. Alors que pour les Plans locaux d'Urbanisme, les élus locaux sont soumis à la pression des électeurs et peuvent céder facilement, avec le PAEN le département a une autorisation de préemption assez forte pour 's'imposer' souligne-t-on rue de Varennes... ».

Par ailleurs, la Taxe Départementale pour les Espaces Naturels Sensibles (TDENS) prélevée par le Département pourrait venir alimenter l'acquisition foncière du PAEN.

Cette nouvelle procédure semble ouvrir des possibilités intéressantes pour atteindre les objectifs fixés par les orientations du Schéma de cohérence territoriale.

### 3.2 Commentaires

La compétence de principe appartient au département, mais après avis conforme des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale concernés, ce qui leur confère un véritable droit de « veto ».

Il est donc nécessaire que s'institue en la matière une forte volonté politique commune entre le département et la Communauté d'agglomération.

Il n'est pas possible de mettre en place un périmètre d'intervention sans qu'il ait été défini au préalable un projet de territoire avec des objectifs agricoles précis. De toute évidence, ici c'est bien une agriculture de qualité si possible bio et de proximité qu'il faut promouvoir.



Le ou les périmètres d'intervention restent ceux de zones agricoles périurbaines, ils seront en conséquence circonscrits à quelques dizaines d'hectares sur des terres souvent enclavées. On devra néanmoins au préalable prêter attention à la nécessité de pouvoir assurer les contraintes auxquelles les exploitations seront confrontées : maintien voire création d'un siège d'exploitation (à retenir dans les plans locaux d'urbanisme), ressource en eau, protection des parcelles et des cultures contre les vols ou les dégradations...

### **3.3 Des partenaires**

La loi instituant les PAEN liste les partenariats obligatoires, il reste toujours possible d'en ajouter si on estime ceux-ci nécessaires ou intéressants.

Outre la Communauté d'agglomération, les communes concernées, le Conseil général et la Chambre d'agriculture, il convient d'associer la SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural).

## **4. AVIS DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT**

Le Conseil de développement préconise :

- La mise à l'étude d'un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre du Schéma de cohérence territoriale.
- La mise à l'étude d'une politique de réserves foncières en partenariat avec l'établissement public foncier régional.
- La poursuite de la création de zones d'aménagement différé (ZAD).
- La mise en place ainsi que le développement d'une agriculture de qualité évoluant si possible vers des filières d'une agriculture biologique assurant l'approvisionnement de circuits de distribution locaux.
- La saisine du Conseil général et de la Chambre d'agriculture en vue d'associer leurs services à la réflexion destinée à proposer à son terme au Département la délimitation ainsi que la mise en oeuvre d'un PAEN.

## Composition du groupe de travail

- Jean Benhamou
- Guy Chézeau (rapporteur)
- Émile Fernandez
- Claude Laza
- Pierre Mélinand
- Michel Petit
- Christophe Rivalland

Communauté  
d'Agglomération de  
**La Rochelle**



CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT  
DE L'AGGLOMÉRATION DE LA ROCHELLE



**Hôtel de la  
Communauté  
d'Agglomération**

6 rue Saint-Michel  
BP 1287  
17086 LA ROCHELLE  
CEDEX 02

Tél. : 05 46 30 34 00  
Fax : 05 46 30 34 09

[www.agglo-larochelle.fr](http://www.agglo-larochelle.fr)

[conseil-de-developpement@agglo-larochelle.fr](mailto:conseil-de-developpement@agglo-larochelle.fr)