

2012

DÉPARTEMENT DU RHÔNE



Charte départementale Agriculture, Urbanisme & Territoires



Participant à la structuration de notre territoire, l'agriculture répond à de nombreuses attentes sociales et sociétales sur le plan de l'alimentation, de l'économie et de l'environnement.

Le foncier agricole est une ressource non renouvelable, dont l'artificialisation entraîne une perte irréversible du potentiel de production agricole accompagnée de conséquences non négligeables sur l'environnement.

A l'heure où les enjeux de développement durable et de souveraineté alimentaire imprègnent les réflexions et politiques territoriales, la problématique de la consommation des espaces agricoles constitue un défi majeur.

Les lois Grenelle et de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche entendent répondre à ce défi en inscrivant l'agriculture dans un développement durable des territoires et en fixant l'objectif de réduire de moitié la consommation des espaces agricoles.



Petit en superficie, le département du Rhône n'en est pas moins un des plus dynamiques sur le plan économique. Sa position stratégique le place au croisement de nombreuses voies de communication majeures. Ces facteurs, associés à une croissance démographique importante, dans un contexte métropolitain et fortement périurbain, engendrent une pression particulièrement prononcée sur ses espaces agricoles.

Ainsi, **la diminution des espaces agricoles dans le Rhône est 3 fois plus importante qu'à l'échelle de la France métropolitaine et 1,6 fois plus importante qu'en région Rhône-Alpes***.

Ajouté aux difficultés que connaît le secteur agricole, cette tendance fragilise l'agriculture départementale et interroge sur sa pérennité au moment où sont réaffirmés sa dimension stratégique et son rôle en matière d'alimentation au coeur d'un bassin de vie de plus de 3 millions d'habitants.

* - Source : Enquête Teruti-Lucas

C'est pourquoi, les acteurs publics se sont mobilisés depuis plusieurs années autour de l'objectif de préservation des espaces agricoles face aux fortes pressions urbaines et périurbaines.

Dans ce contexte, le Département du Rhône s'investit depuis 2005 dans une démarche de Protection des Espaces Naturels et Agricoles Périurbains (PENAP). Cette compétence départementale, grâce à ses outils d'intervention – protection réglementaire sécurisant la vocation agricole et naturelle des espaces et programme d'action – contribue au maintien d'une agriculture périurbaine viable. En 2012, deux territoires sont impliqués dans ce processus : l'agglomération lyonnaise et l'Ouest lyonnais.

Au delà, une politique volontariste a été engagée à différentes échelles par les collectivités à travers la mise en place de démarches territoriales (Contrat Développement Durable Rhône-Alpes, Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural, Leader, Charte de territoire,...) dont les programmes d'actions contribuent à pérenniser l'agriculture dans toutes ses dimensions.

La Région Rhône-Alpes a de son côté réaffirmé en octobre 2011, dans le cadre de sa nouvelle stratégie foncière, les objectifs régionaux de préservation des espaces naturels et agricoles et d'augmentation du nombre d'exploitations comme primordiaux, en lien étroit avec l'arrêt de l'étalement urbain et le renforcement des centralités urbaines.

Depuis 2008, une démarche partenariale « Agriculture, Urbanisme & Territoires » rassemble les différents acteurs de l'aménagement du territoire (État, Conseil Général, associations des maires) et de la profession agricole. Elle s'attache à croiser les approches, comprendre les enjeux et apporter des réponses collectives aux questions de constructibilité en zone agricole, de parcours résidentiel des exploitants, de gestion et de préservation des espaces agricoles et naturels. Elle a notamment porté l'élaboration conjointe d'un protocole sur la construction en zone agricole.

Depuis, les SCOT du Beaujolais, de l'Agglomération Lyonnaise, de l'Ouest Lyonnais et des Rives du Rhône ont été approuvés (soit 90 % du territoire départemental couvert) ; le SCOT des Monts du Lyonnais est en cours. L'ensemble des acteurs travaille à la mise en place d'actions partenariales à l'échelle de chaque territoire.

S'appuyant sur des constats et objectifs partagés, la présente Charte consolide une ambition politique commune pour la préservation des espaces agricoles du Rhône. Dans un cadre partenarial élargi aux syndicats de SCOT, au PNR du Pilat et à la Région, elle prévoit la mise en oeuvre d'un programme d'action pluriannuel qui s'articulera avec les travaux de la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles instaurée par le préfet en mars 2011.

DES CONSTATS PARTAGES

Une agriculture diversifiée et dynamique ...

L'agriculture représente dans le Rhône environ 6000 exploitations¹ pour près de 11 700 emplois directs, soit 1,45 % de la population active départementale et présente une dynamique relativement forte en terme d'installation.

Malgré un chiffre d'affaire en baisse de 13% par rapport à 2000, une des plus faibles SAU (Surface Agricole Utilisée) de Rhône-Alpes et un faible niveau d'aides au regard de la moyenne régionale, le département du Rhône se situe au 3^{ème} rang régional avec près de 15% (contre 18% en 2000) du chiffre d'affaire agricole de Rhône-Alpes¹.

L'agriculture, par la variété de ses filières et de ses productions, contribue à la diversité des paysages rhodaniens dont certains, emblématiques, forgent l'identité du territoire. Le dynamisme des marchés locaux crée du lien entre ruraux et urbains à travers la mise en relation de producteurs et consommateurs. Près d'une exploitation sur deux vend au moins un de ses produits en circuit court.

... mais fragilisée par l'étalement urbain et la périurbanisation progressive des espaces ruraux.

Le Rhône, qui présente une des plus modestes superficies pour la 4^{ème} plus forte population de France métropolitaine, est en effet **le département de Rhône-Alpes où les espaces artificialisés ont le plus progressé**². Cette artificialisation s'est principalement effectuée sur les espaces agricoles périphériques aux zones urbanisées, dont le potentiel agronomique est plus fort.

Sur l'ensemble du marché foncier rural, 59% des surfaces restent à usage agricole, mais ne représentent plus que 29% des ventes et 12% des valeurs échangées³. En cause, une inflation de 273% des prix des terrains et du bâti qui engendre des stratégies spéculatives et marginalise la fonction productive d'espaces agricoles souvent considérés comme réserves foncières pour les divers aménagements (habitat, zone d'activité économique, infrastructures...).

Si près de 43% du territoire rhodanien est encore agricole en 2010, cette concurrence spatiale et économique, combinée à une conjoncture agricole moins favorable, a eu des impacts forts sur l'agriculture départementale. Elle s'est notamment traduite par la diminution de 7,5% de sa SAU entre 2000 et 2010. Ainsi, depuis 1988, le Rhône perd près de 1 130 ha en moyenne par an¹. Le nombre d'exploitations a lui diminué de 29% entre 2000 et 2010 alors que les actifs agricoles (Unité de Travail Annuel) perdent un quart de leur effectif sur la même période.



L'AGRICULTURE DU RHÔNE¹ EN CHIFFRES

Près de 6000 **exploitations**
Dont 73 % de professionnelles

11 700 **actifs** agricoles soit 1,45%
de tous les actifs du Rhône

Au 2^{ème} rang des **installations aidées** depuis
5 ans, le Rhône renouvelle environ la moitié
de ses exploitations

Chiffre d'Affaire 2010 :
541 M€ contre 622 M€ en 2000

43% des exploitations vendent au
moins un produit en **circuit court**

77% des terres exploitées
en mode de **faire valoir indirect**

Niveau d'aide 2010 :
Près de 9 % dans le Rhône
Pour plus de 13% en Rhône-Alpes :

SAU 2010 : 138 649 ha

Entre 2000 et 2010, le Rhône a
perdu en moyenne chaque année
1100 ha de SAU et 240 exploitations

soit sur 10 ans, la perte de
8% de la SAU et 29% des
exploitations

1 - Source : Agreste - Mémento de la statistique agricole - Données Rhône-Alpes - Édition 2010

2 - Source : Enquête Teruti-Lucas

3 - Source : Recensement agricole 2010 - Agreste Rhône-Alpes

4 - Source : Agreste - Enquêtes structure 2007 - Caractéristiques générales des exploitations

DES CONSTATS PARTAGES

Outre la perte de la vocation agricole des terrains et du bâti, l'habitat, les équipements et les infrastructures entraînent une fragmentation et un mitage des espaces agricoles résiduels.

La fonctionnalité des exploitations est fortement fragilisée : difficultés de déplacements, d'accessibilité au logement ou à l'outil de travail, conflits d'usage et de voisinage.

De plus, l'activité agricole manque d'une vision à long terme cela provoque une incapacité à s'agrandir et se diversifier, des difficultés de transmission-reprise d'unité fonctionnelle d'exploitation et à réaliser des investissements, pourtant nécessaires face aux exigences de rentabilité économique. Enfin, on assiste à une certaine précarité dans la contractualisation par baux ruraux due à la rétention foncière par des propriétaires terriens, dans un contexte départemental où le mode de faire-valoir indirect est prépondérant⁴. **Plus des trois quart des surfaces agricoles du Rhône sont en location.**

Ces constats soulèvent la question de la prise en compte des enjeux et impacts futurs sur l'agriculture des différents projets d'aménagement, pour lesquels les réflexions en amont sont encore insuffisantes. Elle se traduit généralement par une réparation a posteriori (remembrement, compensation financière) et majoritairement individuelle des préjudices causés. Il n'est en effet que trop rarement question des conséquences et des impacts globaux d'un aménagement sur la dynamique et l'économie agricole de territoire concerné et plus généralement de la « ferme » Rhône.

Ces problèmes, récurrents dans le département, sont autant d'obstacles face aux volontés de faciliter l'installation des agriculteurs et permettre l'évolution technique ou réglementaire des exploitations existantes. A partir des secteurs de la première couronne de l'aire urbaine lyonnaise, ce phénomène s'étend aux autres territoires du Rhône du fait de la progression de la périurbanisation.



L'ARTIFICIALISATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS

Artificialisation⁵ :

20% du territoire en 2010

+1% entre 2000 et 2010,
soit l'équivalent de 3 communes du Rhône

Sur 10ha artificialisés, 9ha étaient
des espaces agricoles

Accélération de +18%
entre 2000-2005 et 2005-2010

A l'échelle du département, les enjeux reposent donc sur :

- la compréhension globale des dynamiques agricoles dans un contexte périurbain,
- la reconnaissance des besoins inhérents à la pérennité de cette activité économique,
- la préservation des espaces qui lui sont consacrés,
- ainsi que la valorisation de sa dimension structurante et stratégique dans le projet de territoire.

DES OBJECTIFS COMMUNS...

Face à ces constats et enjeux partagés, les partenaires s'engagent à porter de façon concertée, chacun dans le cadre de leurs compétences, les objectifs suivants :

Promouvoir le rôle essentiel de l'agriculture dans le projet global de territoire

Reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture et son intérêt stratégique dans l'aménagement ou la structuration du territoire.

Il est impératif de ne plus considérer l'agriculture comme un espace de réserve foncière, mais comme un élément à part entière dans le projet de territoire. Cela nécessite de tenir compte autant de sa fonction productive, contribuant à l'économie et l'emploi local et à l'alimentation des populations, que de ses apports en matière de cohésion sociale, d'entretien des paysages ou de préservation de la biodiversité et du cadre de vie.

Les enjeux, besoins et projets agricoles sur les territoires sont donc autant d'éléments à apprécier, partager et faire valoir face aux autres projets (habitat, zones d'activité économique, grandes infrastructures, ...).



Maintenir et pérenniser une activité agricole dynamique

Garantir le maintien d'une agriculture dynamique, rentable et durable nécessite la sécurisation des espaces stratégiques, essentielle dans les secteurs particulièrement contraints par la pression foncière, ainsi que la préservation de la fonctionnalité et du potentiel productif des exploitations, voire la réorganisation du parcellaire sur les territoires morcelés ou déstructurés. Cela suppose que l'agriculture génère de la valeur ajoutée pour le territoire (économique, sociale ou environnementale) et pour les agriculteurs.

► Promouvoir et mettre en place les outils de protection des espaces pertinents (Zone Agricole Protégée, Protection des Espaces Naturels et Agricoles Périurbains, Projet d'Intérêt Général...) sur la base d'un diagnostic précis. Réorganiser le foncier lorsque nécessaire.

► Apporter aux exploitants agricoles une vision à long terme leur permettant de se projeter dans des dynamiques d'investissement et de développement nécessaire à leur pérennité.

► Favoriser la transmission reprise d'unités d'exploitation fonctionnelles, en développant des alternatives pour un nouveau parcours résidentiel qui tienne compte des différents temps de l'activité agricole (installation, développement, cession)².

► Encourager et soutenir les initiatives de mutualisation ou de diversification, ainsi que les démarches de développement durable (CUMA, Points de ventes collectifs, circuits courts, BIO,...).

► Définir et proposer le principe d'une compensation collective complémentaire à la procédure réglementaire lors de tout projet impactant l'activité agricole du territoire.

Des actions déjà engagées :

- un **protocole départemental sur la construction en zone agricole**, et ses deux annexes sur la rédaction des documents d'urbanisme et sur le photovoltaïque,

- la mise en place de périmètres de **Protection des Espaces Naturels et Agricoles Périurbains (PENAP)** par le Conseil Général : procédure en cours pour le classement d'environ **13500 ha sur le territoire de l'agglomération lyonnaise**, après 4 années de concertation, réflexion engagée en 2011 à l'échelle du SCOT de l'Ouest Lyonnais

- le programme PSADER/PENAP : articulation d'outils financiers au service d'un projet **un programme financier sur l'agglomération lyonnaise (5 M€ sur 5 ans)...**

- **l'expérimentation de la compensation foncière** (Boiron, A6-A46, ...)

...QUI APPELLENT DES ACTIONS CONCRÈTES

Des actions « phare » à engager sans attendre

- La mise place d'un observatoire partenarial des espaces agricoles et naturels,
- L'expérimentation puis la diffusion d'un cahier des charges de diagnostic agricole préalable à l'élaboration des PLU
- Renforcer la prise en compte de l'impact sur l'agriculture (emploi, potentiel économique et social,...) en amont des projets d'aménagement dont les partenaires sont maîtres d'ouvrages ou principaux financeurs (construire un référentiel «étude d'impact agricole »)
- Construction d'un cadre départemental pour la compensation de la consommation de terres agricoles

Limiter la consommation des espaces agricoles et naturels

Porter des stratégies d'aménagement du territoire garantissant l'équilibre nécessaire entre le développement urbain, économique et la préservation des espaces agricoles.

- ▶ Associer la profession agricole et réaliser une « étude d'impacts agricole » en amont de tout projet potentiellement préjudiciable à l'activité agricole du territoire afin de permettre aussi bien à l'échelle individuelle d'une exploitation que collectivement sur l'économie agricole du territoire, d'en éviter, réduire ou compenser les impacts.
- ▶ Développer une stratégie de mise en œuvre des mesures compensatoires environnementales, permettant de ne pas pénaliser à double titre les espaces agricoles.
- ▶ Promouvoir une gestion économe du foncier par un nouveau mode de développement qui limite l'étalement urbain, la surconsommation foncière des zones d'activité, la fragmentation et le mitage des espaces agricoles. Il convient d'objectiver les nouveaux besoins au regard du projet de territoire, de privilégier la réhabilitation de l'existant (friches industrielles, centre ville...) et la densification des aménagements (emprise, "dents creuses", formes urbaines, modes de logements...).
- ▶ Inciter à la mise en place de stratégies foncières, en complément des documents d'urbanismes (ScoT, PLU). Favoriser l'intervention foncière (Droit de Préemption Urbain, Zone d'Aménagement Différé, Zone d'Aménagement Concerté...) pour assurer la préservation des espaces agricoles et plus particulièrement ceux à forte valeur ajoutée.

Partager notre connaissance des dynamiques existantes, l'approfondir et évaluer les politiques publiques mises en place.

Partager avec tous les acteurs du territoire les constats et les enjeux. Mieux comprendre les processus en cours. Fournir données et méthodes aux acteurs pour évaluer l'impact de leurs politiques et projets.

- mutualiser et mettre en commun les données et études réalisées par ou pour les partenaires,
- mettre à disposition de tous les acteurs du territoire un socle d'informations homogène,
- conduire des analyses ou éclairages thématiques territoriaux,
- communiquer conjointement sur les constats et les enjeux.

Une dynamique à poursuivre dans le cadre d'un programme d'action partenarial

- Elaborer cahiers des charges type, référentiels,...
- Encourager l'expérimentation, lancer des appels à projets conjoints
- Promouvoir les bonnes pratiques, recenser et faire connaître les outils existants
- Promouvoir des débats et échanges entre acteurs pour faire émerger un projet agricole partagé sur chaque territoire (élus, agriculteurs, entreprises...).



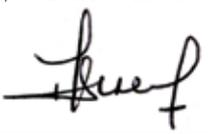
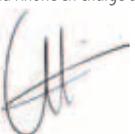
DES ENGAGEMENTS

Les partenaires s'engagent à porter et assurer ensemble la mise en oeuvre de la présente charte, à travers des engagements concrets :

- Poursuivre, dans un cadre partenarial élargi, la dynamique engagée depuis 2008,
 - Communiquer conjointement sur les constats et enjeux partagés et contribuer, chacun à leur niveau, à la mise en place d'un observatoire partenarial des espaces agricoles et naturels, en mettant en commun les données et études dont ils disposent, en intégrant ces questions dans leurs priorités en matière d'études,
 - Porter les objectifs de la présente charte, chacun dans le cadre de leur compétence, à travers l'exercice de leurs missions et leurs politiques d'intervention,
 - Articuler leurs politiques sur le territoire, afin de soutenir l'expérimentation et promouvoir l'émergence d'un projet agricole sur chaque territoire,
 - Agir ensemble à travers un plan d'action opérationnel, dont ils assureront collectivement la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation.
- Le plan d'action fera l'objet chaque année d'au moins une réunion de bilan/programmation réunissant l'ensemble des signataires.

Les signataires

septembre 2012

<p>M. le Préfet de la région Rhône-Alpes, Jean-François Carencu Préfet de la zone de défense sud-est Préfet du Rhône</p> 	<p>M. le Président du Conseil général du Rhône, Michel Mercier ancien Ministre, Sénateur par délégation M. Denis Longin Vice-président du Conseil général du Rhône</p> 
<p>M. le Président du SEPAL, Gérard Collomb Sénateur-Maire de Lyon Par délégation M. Jean-Pierre Flaconnèche 1^{er} Vice-président délégué du SEPAL</p> 	<p>M^{me} la Présidente de l'Association des Maires du Rhône, Elisabeth Lamure Sénateur-Maire de Gleizé</p> 
<p>M. le Président du Conseil régional Rhône-Alpes, Jean Jack Queyranne Par délégation M. Gérard Leras Conseiller spécial délégué à la politique foncière</p> 	<p>M^{me} la Présidente de l'Association des Maires Ruraux du Rhône, Martine Surrel Maire de Saint Maurice sur Dargoire</p> 
<p>M. le Président de la chambre d'Agriculture du Rhône, Jo Giroud</p> 	<p>M. le Président du Syndicat Mixte du Beaujolais en charge du SCOT Beaujolais, Daniel Paccoud Maire de Pommiers</p> 
<p>M. le Président du Syndicat Mixte de l'Ouest Lyonnais en charge du SCOT de l'Ouest Lyonnais, Michel Oziol Maire de Chassagny</p> 	<p>M. le Président du Syndicat Mixte du SCOT des Monts du Lyonnais, Régis Chambe Maire de Saint Martin en Haut</p> 
<p>M. le Président du Syndicat Mixte des Rives du Rhône en charge du SCOT des Rives du Rhône, Patrick Gagnaire Maire des Côtes d'Aréy</p> 	<p>M^{me} la Présidente du Parc Naturel Régional du Pilat, Michèle Perez Maire de Roisey par délégation M^{me} Thérèse Corompt 1^{ère} Vice-présidente, Conseillère régionale déléguée au Parc et Maire de Condrieu</p> 



Contacts

Direction Départementale des Territoires du Rhône - Tél. : 04 78 62 50 50 - Document disponible sur www.rhone.equipement-agriculture.gouv.fr