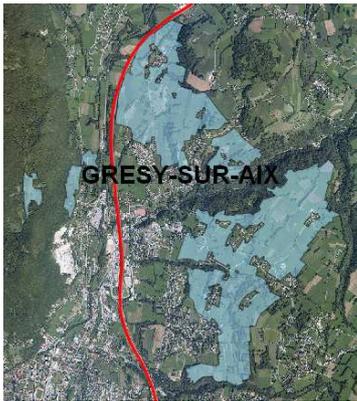


Protection des terres agricoles

Un outil méthodologique à la disposition des acteurs locaux



Périmètres des ZAP approuvées en Savoie :
Saint-Girod; Drumettaz-Clarafond; Méry;
Grésy-sur-Aix; Bourg-Saint-Maurice

Mieux cibler les communes à enjeux agricoles les plus forts afin de préserver le potentiel productif et garantir une agriculture de qualité et périurbaine pérenne constituent les objectifs de cette démarche entreprise en Savoie en 2007 par les services déconcentrés de l'Etat.

La réalisation d'un outil méthodologique de typologie territoriale vise une meilleure mobilisation de la procédure de protection réglementaire des "Zones agricoles Protégées" (voir dernière page).

Résultant d'une démarche locale basée sur le choix d'indicateurs ciblés, cette méthode peut être mise en œuvre à l'occasion de la révision des documents de planification (Plans Locaux d'Urbanisme; Cartes Communales) et lors de l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT).

Cet outil aboutit à un classement des communes selon l'urgence de protection des terres agricoles.

Pour quels enjeux en Savoie ?

Les terres agricoles dans le département de la Savoie sont soumises à des conflits d'usage qui entraînent une forte pression sur le foncier agricole :

- construction en plaine de zones d'activités économiques,
- création de nouveaux logements pour répondre à une augmentation forte de la population savoyarde (+ 50 000 habitants à l'horizon 2020),
- infrastructures de transports (lignes Lyon-Turin),
- tension sur les prairies de fauche mécanisables, dans un contexte d'appellation d'origine contrôlée fromagère imposant une autonomie fourragère locale (AOC Beaufort),
- mais aussi augmentation des capacités des stations de sports d'hiver en montagne.

L'évolution de l'utilisation du territoire sur la décennie passée, montre, en Savoie, **une diminution moyenne annuelle de 700 ha environ de la surface agricole utilisée**. Cette perte d'espace agricole se répartit en Savoie entre 200 ha de surfaces artificialisées et près de 600 ha gagnés par la forêt en moyenne annuelle. La perte des superficies faiblement productives au détriment de la forêt inclut une grande part de déprise agricole. En revanche, pour le développement des aires et pôles urbains, et l'accroissement des infrastructures dans les zones de plaine, les surfaces sont artificialisées au détriment des terres à fort potentiel agronomique.

Les enjeux agricoles en Savoie

Dans un contexte départemental de faible maîtrise du foncier agricole, avec un quart seulement de la surface agricole en propriété, la volonté est d'assurer à la fois :

- La conservation d'une agriculture périurbaine de qualité: pérennité de son équilibre autour des bourgs-centres, mais aussi à la frange des grands pôles urbains Chambéry, Aix les Bains et Albertville ;

- La garantie d'une autonomie fourragère pour les Appellations d'Origine Contrôlée (AOC) fromagères notamment pour les terroirs « cœur de l'appellation", qui restent à définir ;

- La garantie de la pérennité d'une agriculture de qualité sur d'autres terroirs d'excellence: Vins AOC Savoie ; terres à haute valeur agronomique de la Combe de Savoie ;

- La garantie de maintien de filières de qualité dans un contexte de concurrence avec les constructions individuelles, liée à l'étalement urbain et au mitage. (Avant-Pays-Savoyard).



Pourquoi une méthode de classification des communes ?

Même si l'Etat a mis en place des outils de protection réglementaires des terres agricoles (zones agricoles protégées – ZAP - par la Loi d'Orientation Agricole de 1999; périmètres d'intervention des conseils généraux par la Loi de Développement des Territoires Ruraux de 2005), ces outils restent peu utilisés au regard des enjeux forts de préservation du patrimoine productif.

C'est la volonté locale de mieux cibler les communes à enjeux agricoles les plus forts, de capitaliser la dynamique déjà existante en Savoie (cinq arrêtés de création de ZAP ont été pris depuis 2003 sur une quinzaine en France), de conforter la coopération entreprise avec la Chambre d'Agriculture sur ce thème et de poursuivre la lutte contre l'étalement urbain et le mitage dans un département fortement attractif, qui a conduit vers cette étude méthodologique.

Elle propose aux acteurs communaux de l'aménagement un outil d'aide à la décision en vue de mesurer l'enjeu de protection de leurs territoires agricoles.

Deux études méthodologiques en partenariat

Elles ont été initiées par la DDAF de la Savoie, avec le soutien du ministère de l'agriculture (DGFAR) en 2007.

- *La première* vise une méthode de classement des communes de Savoie en fonction de la priorité à créer une Zone Agricole Protégée (ZAP) sur leur territoire à partir de critères hiérarchisant le degré d'urgence de création de ZAP sur ces communes. Une classification simple en catégories est visée (la création de ZAP est essentielle; conseillée ou n'est pas adaptée).

- *La seconde* vise une méthode généralisant le classement des communes en fonction de la priorité à délimiter des zones agricoles sur leur territoire, pouvant se traduire par la création de Zones Agricoles Protégées (ZAP). La mise en œuvre de ces zonages a été examinée pour les établissements publics compétents en matière de schémas de cohérence territoriale (SCoT) depuis les nouvelles possibilités offertes par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

Ces deux études relatives aux ZAP ont été l'occasion de constituer des « comités de pilotage » intégrant les principaux acteurs travaillant sur le foncier en Savoie :

DDAF ; DDE pour l'Etat ; Chambre d'agriculture,
SAFER pour les professionnels,
Conseil général de la Savoie pour les collectivités.

D'autres organismes ont également été associés à ces études : le CEMAGREF de Grenoble, l'Institut de l'Origine et de la Qualité (INAO), délégation de Chambéry, ainsi que les représentants des autres DDAF de Rhône-Alpes et la DRAF dans la seconde étude sur les SCoT.



Comment classer les communes ?

Le classement des communes est établi en fonction de la priorité à créer une ZAP sur leur territoire.

L'objectif de la présente étude est donc d'identifier une série limitée de critères permettant de qualifier la pertinence pour la DDAF à proposer une ZAP aux communes.

Le choix de ces critères obéit à des exigences de disponibilité des données communales, de leur caractère public, de leur fiabilité et de leur actualisation possible.

Les deux grandes catégories de thèmes abordés avec ces critères correspondent à l'angle « territoire » d'une part et à l'angle « producteurs et productions » d'autre part.

La problématique de la gouvernance communale n'a pas été abordée, même si, dans la procédure réglementaire actuelle de classement des ZAP, elle revêt une importance primordiale (*voir procédure en dernière page*).



Des critères multisources

La diversité des sources montre la nécessité d'un partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés par l'aménagement, l'agriculture et le foncier agricole sur un département.

Ces sources proviennent d'abord de l'Etat :

- ❑ Le recensement agricole 2000, (variation du potentiel économique agricole par commune, part des exploitations professionnelles, présence de vignes ou vergers)
- ❑ Les données issues de la DDAF extraites des dossiers administratifs de déclarations des agriculteurs (Variations des superficies engagées, en prairies mécanisables, à la Prime Herbagère AgroEnvironnementale entre 2003 et 2006) ou de procédures réglementaires suivies (dossiers d'aides à l'installation des jeunes agriculteurs sur les cinq dernières années; communes remembrées)
- ❑ Les données issues des bases du MEEDDAT, SITADEL pour la consommation d'espace, de données issues du pilotage des procédures des documents d'urbanisme par la DDE (documents en cours de réalisation et de révision); de la connaissance des projets communaux (zones d'activités importantes; infrastructures routières ou ferroviaires)
- ❑ L'INSEE par la connaissance des zonages des aires urbaines

D'autres sources ont été mobilisées :

- ❑ Le Conseil général de la Savoie, pour les communes ayant bénéficié de subventions de plus de 5 000 € du Conseil Général de la Savoie; (irrigation; chemins ruraux; ...)
- ❑ La Mutualité Sociale Agricole, pour l'âge des exploitants par canton en 2007 (limité aux cantons pour préserver la confidentialité)
- ❑ L'INAO par la connaissance du parcellaire classé en AOC. en vignes et en noyers
- ❑ L'Agence Bio pour les producteurs déclarés en Agriculture Biologique



Un choix réduit de sept critères ciblés

Les deux premiers critères mettent en évidence les communes où les services de l'Etat disposent d'une 'porte d'entrée' pour sensibiliser les communes à la prise en compte des espaces agricoles.

Les cinq critères suivants ont été construits sur la base d'une agglomération de sous-critères (*détail rappelé entre parenthèse*).

Les critères ont été retenus afin de mettre en avant des communes :

> Où la vocation des terres agricoles risque de subir des mutations importantes au cours des prochaines années :

- Critères déclencheurs : - évolution des documents d'urbanisme, (Plan Local d'Urbanisme-; Carte communale, Schéma de cohérence territoriale) (1)
 - projets connus des services de l'Etat sur la commune considérée (il y a ou non un projet connu) (2),
- Présence de nombreux agriculteurs proches de l'âge de la retraite : la moitié des cantons de Savoie a été mise en évidence (4c).

> Où l'activité agricole a déjà subi des mutations importantes au cours des dernières années :

- une consommation d'espace d'au moins 6,8 % de la Surface Agricole Utilisée (SAU) et des superficies d'Associations Foncières pastorales (AFP) ou l'appartenance à une aire urbaine (3b),
- une baisse de plus de 48% du potentiel économique agricole(4a).

> Où l'activité agricole est forte ou caractéristique de zones de qualité :

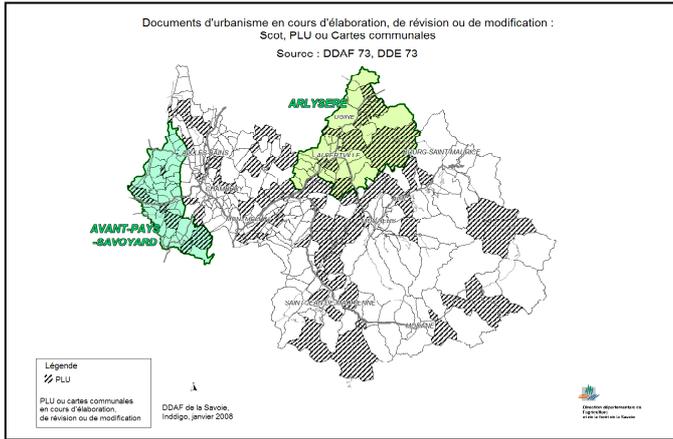
- Communes avec plus de 30% d'exploitations professionnelles : soit 75% des communes de Savoie, (exploitations ayant une taille économique d'au moins 14 ha de blé ou 8 vaches laitières et employant au moins trois quarts d'un équivalent temps plein à l'année) (4b),
- Communes concernées par au moins un mode de production sous signe de qualité (agriculture biologique, AOC délimitée à la parcelle) ou recouverte de cultures pérennes à haute valeur ajoutée : vignes ou vergers (6),
- Communes ayant eu des installations aidées sur les cinq dernières années (4d).

> D'autres critères ou sous-critères ont été pris en compte directement compte tenu de la nature des données par exemple,

- la perte de prairies mécanisables entre 2003 et 2006 (7a,b),
- la présence ou non d'un diffuseur autoroutier(3a),
- les communes remembrées ou ayant bénéficié d'aides du conseil général (irrigation; chemins;...) (5).

CRITERES DECLENCHEURS

1 - Procédure en cours d'élaboration ou de révision d'un document d'urbanisme

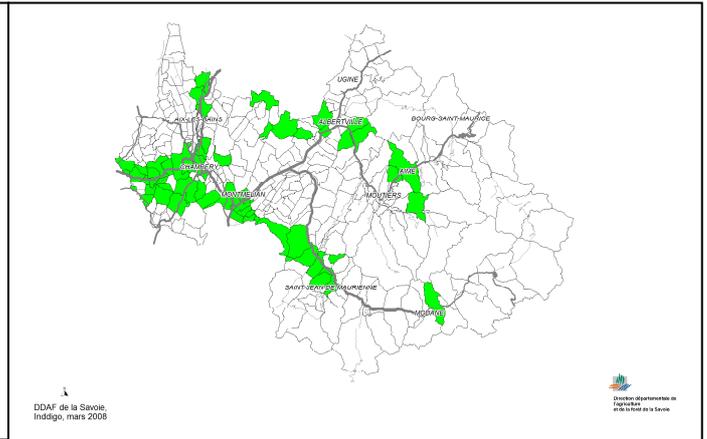


Communes dont le document de planification est en cours de réalisation ou révision (PLU; cartes communales) et communes faisant partie d'un SCoT en cours d'élaboration.

A la date de la réalisation de l'étude :

- 73 communes en révision/élaboration de PLU,
- 10 communes en révision/élaboration de carte communale;
- 37 et 46 communes au sein des SCoT en cours d'élaboration Arlysère-Haut-Arly et de l'Avant-Pays-Savoie.)

2 - Communes concernées par un projet



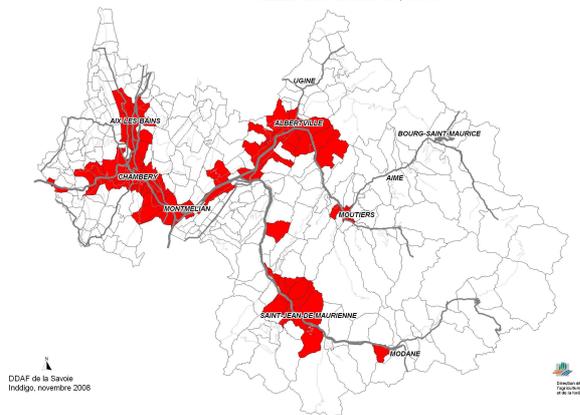
Communes concernées par un projet structurant (infrastructures ferroviaires et routières dont Ligne Grande Vitesse et Liaison Ferroviaire Transalpine) ou un projet local important (Zones d'activités économiques importantes; ...)

62 communes concernées par un projet dont 39 au moins par les LGV et LFT

CRITERES DE CARACTERISTIQUES

3 a,b- Pression foncière

Proximité d'un échangeur routier (<2km) et :
- consommation d'espace >6,8% de la SAU ou
- appartenance à une aire urbaine
Source : DDE et DDAF 73, INSEE



Les communes retenues ont un territoire communal situé à moins de deux kilomètres d'un diffuseur autoroutier et accusent une consommation d'espace > 6,8 % de la surface agricole utilisée communale y compris les superficies en Association Foncière Pastorale (quart des communes où la consommation d'espace sur 15 ans est la plus élevée) ou appartiennent à une aire urbaine au sens de l'INSEE.

70 communes concernées

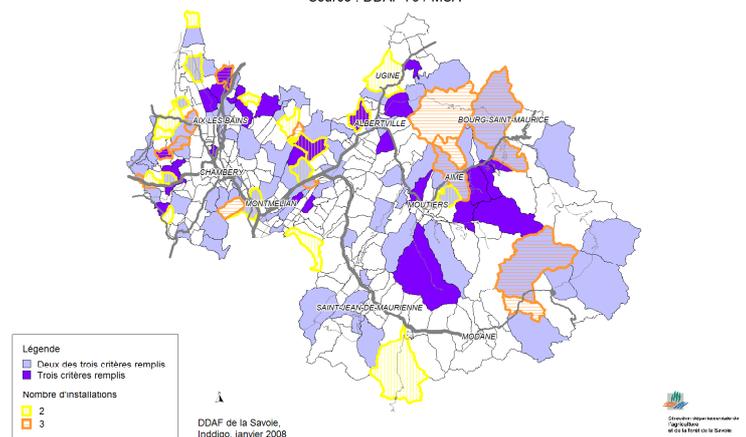
4 a,b,c,d - Situation agricole dans la commune

C'est le critère le plus composé : les communes retenues doivent d'une part répondre à deux des trois sous-critères suivants :

- baisse de plus de 48 % du potentiel économique entre 1988 et 2000 exprimé en Unité de Dimension Economique (UDE) (quart des communes les plus concernées)
- faire partie de la moitié des cantons les plus importants en nombre d'exploitants de plus de 50 ans
- posséder au moins 30 % des exploitations classées professionnelles en 2000

et d'autre part montrer au moins deux installations aidées depuis les cinq dernières années. **18 communes remplissent 2 des 3 critères ET ont enregistré au moins 2 installations.**

Situation de l'activité agricole sur la commune :
baisse de plus de 48 % des UDE entre 1988 et 2000,
et/ou au moins 30% d'exploit. Prof. Et/ou plus de 33 agri. De + de 50 ans en 2000
Source : DDAF 73 / MSA

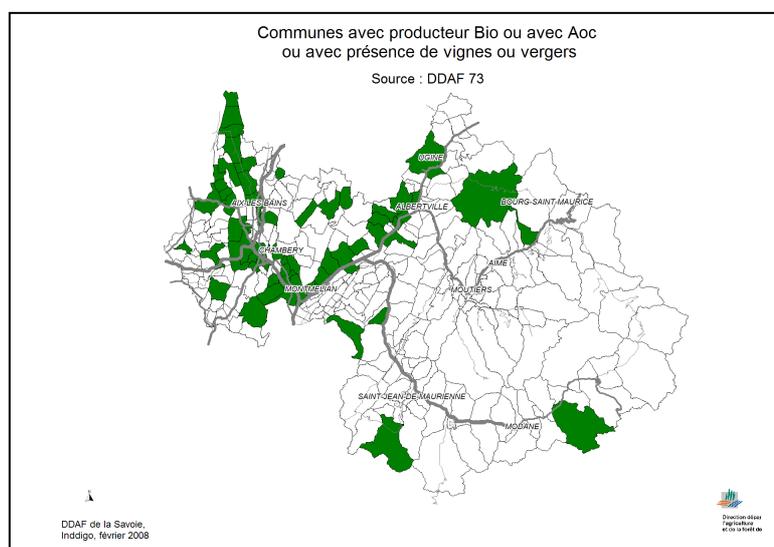
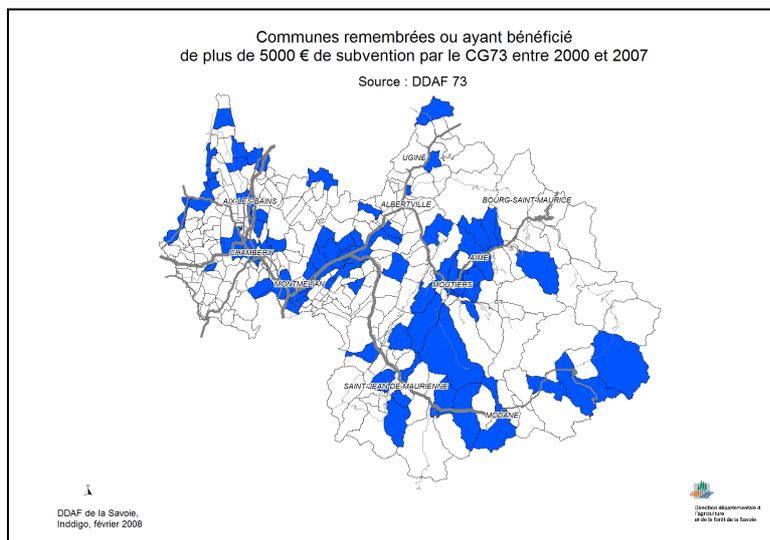


CRITERES DE CARACTERISTIQUES

5-Investissements réalisés sur la commune

Ce sont les communes où un remboursement a été réalisé ou ayant bénéficié d'une aide du Conseil Général de la Savoie de plus de 5000 euros (irrigation; chemins ruraux; ...).

soit **82 communes concernées**.



6 - Productions de qualité

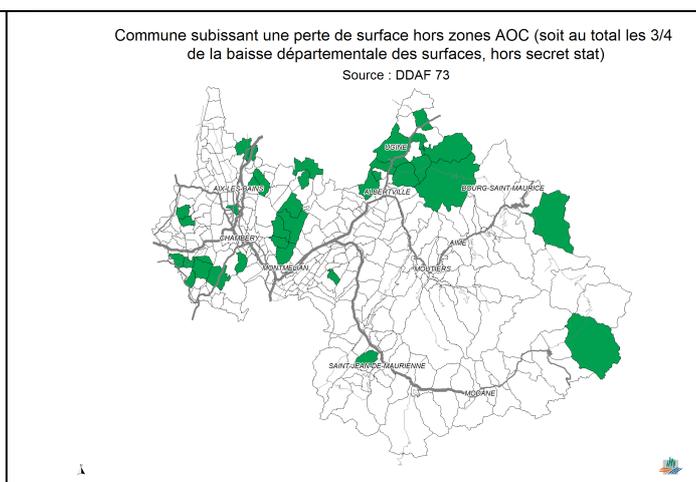
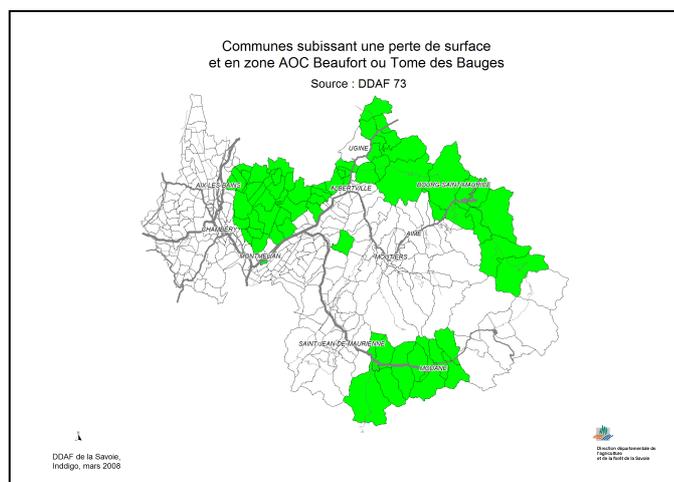
Les communes retenues sont celles concernées par une AOC à la parcelle (vins ; noyers) ou celles avec au moins une exploitation sous mention Agriculture Biologique (AB) ou celles avec présence de vignes ou de vergers au recensement agricole 2000

soit **60 communes concernées**

7 a,b - Diminution des prairies mécanisables entre 2003 et 2006

Communes situées dans un canton AOC en diminution

Communes subissant la plus forte baisse



Il s'agit d'un cumul des communes appartenant à un canton classé en AOC Beaufort, Chevrotin, Reblochon ou Tome des Bauges, dont les engagements en prairies mécanisables diminuent entre 2003 et 2006 et des communes qui représentent les trois quarts de la baisse totale, soit un total **de 86 communes retenues**

Une cinquantaine de communes très concernée en Savoie

Après traitement des différents critères, la classification finale a retenu quatre catégories de communes :

- **22 communes où la création de ZAP est essentielle** (3 ou 4 critères « caractéristiques ») ;
- **31 communes où la création de ZAP est prioritaire** (2 critères « caractéristiques » et 1 critère « déclencheur ») ;
- **103 communes où la création de ZAP est conseillée** (2 critères « caractéristiques » sans critère « déclencheur » ou 1 critère « caractéristique » et 1 critère « déclencheur »)

L'outil classe 156 communes sur les 305 du département, dont 53 à titre essentiel ou prioritaire.

La rapidité de mise en œuvre de cet outil doit ne pas faire oublier que les données de base servant à la classification doivent faire l'objet d'une actualisation régulière, au moment de l'utilisation de cet outil (révision des documents d'urbanisme; communes concernées par un projet notamment).

Au-delà des résultats directs de cette étude, le caractère mobilisable des données utilisées incite à son utilisation pour d'autres territoires. Certaines données, (évolutions des prairies mécanisables) sont ciblées sur des territoires de montagne et fourragers. D'autres critères complémentaires pourraient compléter ces indicateurs pour des départements de plaine où les terres labourables ou les cultures pérennes dominent.

Mais cet **outil méthodologique** ne constitue qu'un **outil d'aide à la décision** qui permet de **hiérarchiser l'importance de l'enjeu de protection des terres agricoles**. Il alerte les communes et les acteurs locaux de l'aménagement sur la nécessité d'entreprendre une démarche de protection des terres agricoles sur leur territoire.

Une étude plus précise à l'échelle communale et à la parcelle constitue la suite naturelle d'un tel outil, afin d'analyser finement les terres agricoles à enjeux les plus forts à pérenniser.



Une application lors de l'élaboration des documents de planification

L'utilisation de cette méthode va être systématisée en Savoie.

La forte dynamique de révision des documents d'urbanisme et l'élaboration de deux ScoTs convergent vers cet objectif. Mise en œuvre lors des porter à connaissance, lors de la réalisation des diagnostics agricoles des ScoTs, elle précise les communes à enjeux de préservation les plus forts. Cet outil d'alerte détaille et enrichit l'argumentaire de mise en œuvre de l'outil de protection des terres agricoles.

Services déconcentrés de l'Etat, bureaux d'études chargés des diagnostics, chambre d'agriculture, les acteurs locaux peuvent ainsi mieux alerter les élus sur l'urgence de préservation des terres agricoles.



Un exemple : la Zone Agricole Protégée de Drumettaz-Clarafond

Sous l'impulsion de son maire, alors également président de la Communauté d'Agglomération du Lac du Bourget, compétente en matière d'urbanisme, la commune de Drumettaz-Clarafond a fait l'objet du tout premier arrêté de Zone Agricole Protégée le 25 juin 2003.

Cette commune est soumise aux fortes pressions périurbaines de l'agglomération de Chambéry-Aix-les-Bains avec une croissance démographique de l'agglomération d'Aix-les-Bains et du canton d'Aix sud de 1,7 % par an depuis trente ans.

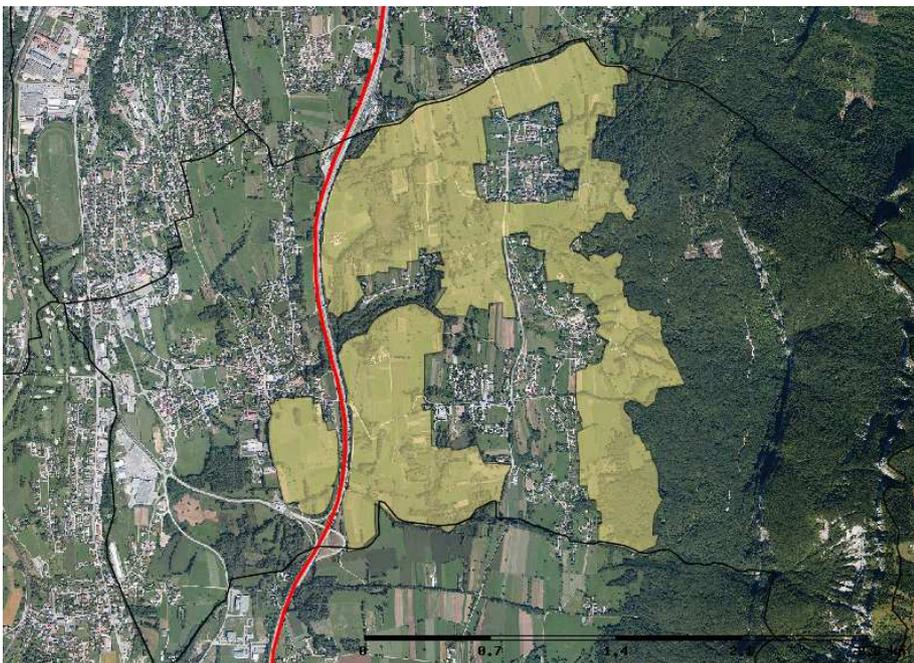
Les conséquences pour l'agriculture sont citées dans le rapport de présentation de la Chambre d'agriculture de la Savoie et concernent à la fois

- un retrait de la production de bonnes surfaces agricoles (souvent peu pentues) pour l'urbanisation;
- une rétention foncière des propriétaires qui hésitent à faire des baux agricoles sur des surfaces dont l'avenir n'est pas suffisamment tranché entre l'agriculture et l'urbanisation;
- une précarité d'utilisation par les exploitants d'où parfois une sous-utilisation de certaines parcelles;
- une diminution des blocs d'exploitation et des surfaces épandables;
- des problèmes de voisinage liés à une non-acceptation de plus en plus grande vis-à-vis des contraintes rurales;
- une quasi-impossibilité d'installation de jeunes exploitants agricoles.

La traduction prend la forme d'une insécurité plus forte pour les exploitations agricoles vis-à-vis de leur foncier et par une vision de leur avenir qui ne peut être qu'à court terme.

La commune a concrétisé cette prise de conscience locale dans l'objectif communal de protéger durablement les terres agricoles aux enjeux les plus forts par décision du conseil municipal du 29 avril 2002.

Ainsi, 301 ha – 61 % de la zone agricole – sont classés en Zone Agricole Protégée sur la commune.



Périmètre de la zone agricole protégée de Drumettaz-Clarafond

[Référence : Etude méthodologique pour la mise en place d'un outil d'aide à la décision aux communes « Protection des zones agricoles » (Savoie). INDDIGO- 367, Avenue du Grand Ariétaz 73 024 Chambéry /DDAF de la Savoie (avril 2008)]

Motivations de la création

Le rapport de la Chambre d'agriculture de la Savoie précise les motifs de création de cette ZAP :

"Les motivations qui ont conduit la commune à proposer la mise en place de la ZAP, sont essentiellement liées à la situation géographique particulière de la commune, à proximité des agglomérations d'Aix les Bains et de Chambéry, et de la demande croissante d'habitat générée par ces agglomérations.

Les objectifs de la ZAP sont les suivants :

- Volonté de maîtriser la pression foncière qui se manifeste de façon croissante sur l'ensemble du canton, et sur la commune en particulier,
- Volonté de préserver la qualité et le potentiel agricole de certains secteurs,
- Volonté de soutenir l'activité agricole, en tant qu'activité économique, compte tenu de la présence sur la commune, d'agriculteurs encore jeunes et très actifs, pour lesquels il est nécessaire de protéger le foncier, support de leur activité,
- Nécessité de protéger des espaces naturels et agricoles afin de préserver le cadre de vie et l'environnement communal "

La création de la ZAP a été accompagnée par la politique foncière de la commune avec la création depuis février 2008 d'une Association Foncière Agricole Libre pour une optimisation de la gestion des terres classées en ZAP.

LA ZONE AGRICOLE PROTEGEE ...

(articles L 112-2, R 112-1-4 et suivants du code rural)

Un outil foncier à la disposition des communes

La loi d'orientation agricole du 09/07/1999 (article 108) propose le classement en « zone agricole protégée » des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison :

- soit de la qualité de leur production
- soit de leur situation géographique.

Le décret d'application du 20/03/2001 précise les modalités de mise en œuvre de cet outil de protection du foncier agricole, instauré à l'échelle communale ou intercommunale.

Un objectif de protection renforcée des terroirs agricoles

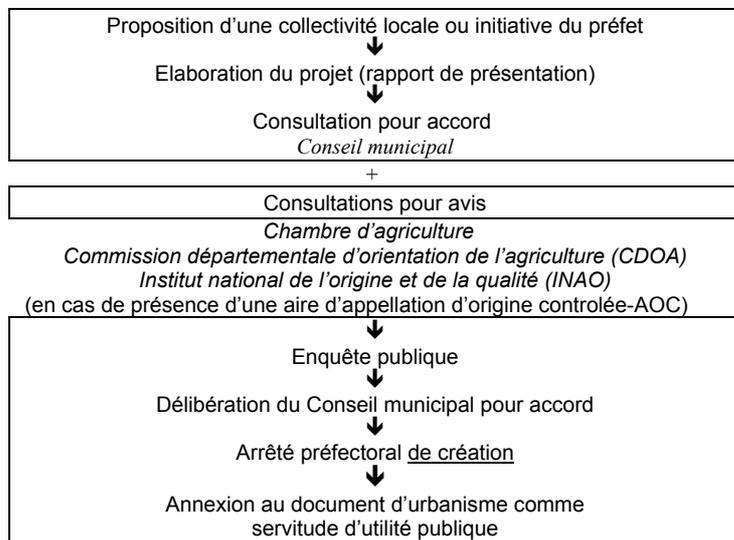
L'objectif d'une ZAP consiste, par la création d'une servitude d'utilité publique, à soustraire de la pression urbaine les espaces agricoles fragilisés.

Cette servitude est intégrée en annexe du document d'urbanisme.

Au-delà de la simple protection de la zone, les objectifs poursuivis doivent affirmer une mise en valeur de l'activité agricole et de ses fonctions d'aménités (biodiversité, espaces paysagers et récréatifs,...)

Afin de prévenir toute réduction de l'espace agricole, notamment à l'occasion de la révision d'un POS/PLU, la ZAP peut être un instrument de protection particulièrement efficace grâce à la reconnaissance de l'identité agricole des terroirs à enjeux agricoles les plus forts.

Procédure de création d'une zone agricole protégée



En cas d'élaboration conjointe du document d'urbanisme et de la ZAP, il est souhaitable de mener concomitamment les deux enquêtes. En Savoie, la procédure est pilotée par les services déconcentrés de l'Etat.



Plaquette réalisée par la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt de la Savoie
Contact Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture - DDEA
Standard DDEA : 04.79.71.73.73.
Site internet des services de l'Etat : <http://www.savoie.pref.gouv.fr>
Crédit Photos : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche – Pascal Xicluna / INDDIGO – 367, Avenue du Grand Ariétaz 73024 Chambéry
Décembre 2008

Compatibilité entre la ZAP et les documents d'urbanisme

La ZAP n'a pas pour effet d'interdire les changements définitifs de destination des sols (projet d'infrastructure par exemple). Cependant, les documents d'urbanisme (plan local d'urbanisme, carte communale) doivent être modifiés pour être compatibles avec les objectifs de la ZAP.

Pour les communes disposant d'un PLU approuvé, il conviendra d'examiner si les autorisations envisagées au titre du code de l'urbanisme ne vont pas porter préjudice au potentiel agronomique, biologique ou économique de la zone agricole.

En l'absence de documents d'urbanisme, tout changement d'affectation ou de mode d'occupation des sols qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à l'avis de la Chambre d'agriculture et de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

La ZAP doit également être compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence territoriale, s'il existe.

Accélération des projets

Au niveau national une quarantaine de projets est en cours sur vingt départements. Le département de la Savoie fait figure de précurseur avec le premier arrêté préfectoral de création signée pour la ZAP de Drumettaz-Clarafond en 2003.

Zones agricoles protégées en Savoie au 1^{er} décembre 2008

Communes	Proposition du conseil municipal	Délibération du conseil municipal Pour approbation	Arrêté préfectoral de création	Superficie ZAP ou projet de ZAP *
Drumettaz-Clarafond	29/04/2002	28/04/2003	25/06/2003	301(61%)
Méry	26/10/2005	17/07/2006	08/08/2006	297(93%)
Grésy-sur-Aix	28/10/2005	15/11/2006	04/12/2006	477(73%)
Bourg-Saint-Maurice	14/11/2005	13/11/2006	04/12/2006	85(3%)
Saint-Girod	30/09/2005	8/12/2006	11/01/2007	151(42%)
La Ravoire	26/09/2005	Fin d'EP le 16/10/2008		
St Germain La Chambotte	01/02/2007	Début diagnostic agricole		
Champagny-en-Vanoise	14/10/2008			

* Ha (% de la superficie classée en agricole