



Mairie de Villars
Rue de l'Hôtel de ville
42390 Villars
Tel : 04 77 91 11 20

Rapport de préconisations foncières

Commune de Villars

Elaboration d'un diagnostic agricole sur la commune de Villars dans le cadre de la procédure de révision générale du PLU

Juillet 2015



AER Environnement et Territoire
65 boulevard Berthelot – CS 20484
63013 Clermont-Ferrand Cedex 1
Votre contact : Alice Berthoud
Tél. : 04.63.66.32.98
Courriel : aberthoud@63.cerfrance.fr

Table des matières

TABLE DES CARTES.....	4
TABLE DES FIGURES	4
TABLE DES ANNEXES.....	4
A - CADRE DE L’INTERVENTION	5
1. CONTEXTE.....	5
2. OBJECTIFS	5
3. DEROULEMENT DE LA METHODOLOGIE.....	6
3.1. 1ère phase : Etat des lieux de l’agriculture	6
3.2. 2ème phase : Préconisations foncières dans le cadre de la planification urbaine	7
B - PRECONISATIONS FONCIERES DANS LE CADRE DE LA PLANIFICATION URBAINE.....	8
1. AVANT-PROPOS.....	8
1.1. Les enjeux économiques, sociaux et environnementaux du foncier agricole	8
1.2. La préservation du foncier agricole dans la législation française	8
2. PRECONISATIONS GENERALES DE PRISE EN COMPTE DE L’AGRICULTURE DANS LA PLANIFICATION	9
2.1. Respecter les prescriptions et recommandations sur l’agriculture du Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) 9	
2.2. Intégrer la question agricole dans l’élaboration du Plan Local d’Urbanisme	10
3. APPLICATION DES PRECONISATIONS FONCIERES A LA COMMUNE.....	15
3.1. Le SCoT Sud-Loire et la commune de Villars.....	15
3.2. Lecture croisée du PLU de Villars	17
4. LES PRECONISATIONS FONCIERES PAR SECTEUR	20
4.1. Secteur 1 : La Côte.....	21
4.2. Secteur 2 : Barroa.....	24
4.3. Secteur 3 : Nord Est de Villars	27
4.4. Secteur 4 : La Boutonne	30
4.5. Secteur 5 : Le Grand Charlieu	32
GLOSSAIRE.....	35
C - TRAVAUX CITES	36

Table des cartes

<i>Carte 1 : Evaluation de la surface agricole par zone du PLU (2007)</i>	<i>18</i>
<i>Carte 2 : Préconisations foncières en fonction des enjeux agricoles - Villars.....</i>	<i>20</i>
<i>Carte 3 : 2 Cartes de synthèse du secteur 1</i>	<i>22</i>
<i>Carte 4 : 2 Cartes de synthèse du secteur 2</i>	<i>25</i>
<i>Carte 5 : 2 Cartes de synthèse du secteur 3</i>	<i>28</i>
<i>Carte 6 : 1 Carte de synthèse du secteur 4.....</i>	<i>30</i>
<i>Carte 7 : 2 Cartes de synthèse du secteur 5</i>	<i>33</i>

Table des figures

<i>Figure 1 : Couverture des enquêtes au 6 mars 2015.....</i>	<i>7</i>
<i>Figure 2 : Prescriptions du SCoT Sud Loire sur l’activité agricole</i>	<i>15</i>
<i>Figure 3 : Evaluation de la répartition de la surface à vocation agricole par zone du PLU de Villars (2007).....</i>	<i>17</i>
<i>Figure 4 : Fiche de synthèse sur les surfaces agricoles du secteur 1</i>	<i>21</i>
<i>Figure 5 : Fiche de synthèse sur les surfaces agricoles du secteur 2</i>	<i>24</i>
<i>Figure 6 : Fiche de synthèse sur les surfaces agricoles du secteur 3</i>	<i>27</i>
<i>Figure 7 : Fiche de synthèse sur les surfaces agricoles du secteur 4</i>	<i>30</i>
<i>Figure 8 : Fiche de synthèse sur les surfaces agricoles du secteur 5</i>	<i>32</i>

Table des annexes

<i>Annexe A : Compte-rendu du comité technique du 3 juillet 2015.....</i>	<i>37</i>
---	-----------

A - CADRE DE L'INTERVENTION

1. Contexte

Par délibération en date du 22 avril 2014, le Conseil Municipal de Villars a décidé de prescrire la révision générale du Plan Local d'Urbanisme (PLU) sur l'ensemble du territoire communal et d'ouvrir la concertation avec la population. La commune de Villars est intégrée dans le SCoT¹ Sud Loire. Celui-ci impose aux communes un diagnostic agricole préalable à l'élaboration ou la révision de leur document d'urbanisme.

Cette prescription fait suite aux évolutions réglementaires partant de la Loi d'Orientation Agricole de 1999, qui met en place les Zones Agricoles Protégées (Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole), jusqu'à la Loi d'avenir pour l'agriculture de 2014 (Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt), qui place la préservation du foncier agricole au cœur des préoccupations de planification (objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique, protection des surfaces liées à des productions sous signe d'origine ou de qualité...).

En effet, le foncier agricole est une ressource non renouvelable essentielle au maintien de l'activité agricole. L'agriculture, outre sa vocation principale alimentaire, participe aux aspects économiques, sociaux et environnementaux d'un territoire : création d'emplois directs et indirects, maintien d'une identité paysagère, préservation des milieux naturels, de la ressource en eau et stockage de carbone.

La commune de Villars se situe en périphérie de Saint-Etienne au sein de la communauté d'agglomération de Saint-Étienne-Métropole. Elle dispose d'une surface agricole de moins de 200 hectares (Georhonealpes, 2014) et de 8 exploitations recensées en 2010 (Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2015). Elle souhaite ainsi profiter de ce temps de réflexion lors de la révision de son document d'urbanisme pour connaître de façon exhaustive l'agriculture de son territoire et les menaces liées à l'urbanisation (morcellement du parcellaire, difficultés d'exploitation et de circulation des troupeaux, difficultés de reprise des exploitations devenues peu rentables, conflits d'usages et de voisinage...).

2. Objectifs

L'objet de notre intervention est de produire un diagnostic agricole sur le territoire de la commune de Villars afin d'établir des préconisations de planification qui pourront être intégrées à la procédure de révision du Plan Local d'Urbanisme.

Notre intervention se déroule en deux phases :

- 1. Réaliser un diagnostic agricole de la commune à partager avec les exploitants,**
- 2. Proposer des préconisations de planification en faveur de l'activité agricole.**

¹ Schéma de Cohérence Territoriale

3. Déroulement de la méthodologie

3.1. 1ère phase : Etat des lieux de l'agriculture

La phase de diagnostic est lancée en comité technique le *26 janvier 2015*. Le comité est constitué d'un élu référent (Hubert Porte), du Directeur Général des Services (Sylvain Marchand) et du Directeur des Services Techniques (Christian Mondon). Ce comité a permis de cadrer la méthodologie de l'intervention.

Recueil de données préalable

Le diagnostic a débuté par le recueil des données statistiques et cartographiques.

Les données statistiques sont issues de l'INSEE² et d'Agreste, alors que les données cartographiques sont issues de sources variables : IGN³ en licence Open, Corine Land Cover, INPN⁴ pour les zonages environnementaux, Sandre pour l'hydrologie, Georhonealpes pour diverses informations...

Par ailleurs, le maître d'ouvrage a fourni la liste des 6 exploitants agricoles ayant leur siège sur la commune en 2015 et les photos aériennes de 2009.

Une étude bibliographique est menée à partir du SCoT Sud Loire (EPURES, 2013) et du règlement du PLU en cours sur la commune.

Entretiens avec les exploitants agricoles

La vision qui se dégage du recueil de données préalable est ensuite complétée par une approche plus concrète du terrain. Les 6 exploitants ayant leur siège sur le territoire ont été invités lors d'une permanence le *27 février 2015* à Villars.

Les rencontres ont comporté une présentation de la démarche, à l'aide d'une plaquette d'information, suivie de la collecte de données sur support cartographique au format A0 présentant la photo aérienne et le contour des îlots agricoles issus du Registre Parcellaire Graphique.

La chargée de mission a recueilli les informations sur l'exploitation et ses parcelles à l'aide d'un questionnaire.

5 exploitants ont été rencontrés lors de cette journée et 2 exploitants ayant leur siège hors de la commune mais ayant des surfaces sur la commune ont été identifiés.

Nous avons par ailleurs constaté que la surface déclarée à la PAC⁵ ne représente pas la totalité des surfaces à vocation agricole estimées d'après la photo aérienne. On parle donc dans cet état des lieux de :

- **Surface à vocation agricole**, surface a priori dévolue à l'agriculture mais non exclusivement exploitée par des agriculteurs,
- **Surface agricole**, surface exploitée par des exploitants agricoles (déclarée ou non à la PAC).

Nous avons ainsi recensé **10 utilisateurs** de surface à vocation agricole sur le territoire :

- **8 exploitants agricoles**,
- 2 autres utilisateurs (pâturage par des équins).

Des entretiens complémentaires au domicile ont eu lieu le *6 mars 2015* auprès de 3 exploitants agricoles.

² Institut National de la Statistiques et des Etudes Economiques

³ Institut Géographique National

⁴ Inventaire National du Patrimoine Naturel

⁵ Politique Agricole Commune

Figure 1 : Couverture des enquêtes au 6 mars 2015

	Nombre ou surface (ha)	Nombre et part enquêté en %
Utilisateurs de surface à vocation agricole	10	8
Exploitants agricoles	8	8 (100 %)
- Exploitants ayant leur siège sur la commune	6	6
- Exploitants ayant leur siège hors commune	2	2
Surface à vocation agricole	177 ha	173 ha
- Surface exploitée par des exploitants	173 ha	173 ha (100 %)

Analyse de l'ensemble des informations

L'ensemble des données issues de la collecte auprès des exploitants a été intégré sur informatique et l'analyse a porté sur :

- . les modalités d'occupation des sols,
- . la caractérisation des exploitations agricoles, des exploitants agricoles et de leurs projets,
- . la localisation des sièges et bâtiments des exploitations agricoles et la caractérisation des surfaces agricoles,
- . l'identification des enjeux agricoles à travers les axes suivants : usages de l'espace agricole et rural, aménagements urbains, valorisation économique, transmission des exploitations, environnement et société locale.

L'analyse a permis ainsi de détailler l'agriculture du territoire telle qu'elle est aujourd'hui. Elle a restitué le rôle économique, environnemental, paysager et social de l'activité agricole.

3.2 2ème phase : Préconisations foncières dans le cadre de la planification urbaine

La 2^{ème} phase d'intervention a pour objectif le partage du diagnostic et l'élaboration de préconisations de planification en faveur de l'agriculture.

Dans une logique de concertation, il était en effet primordial de présenter les résultats aux agriculteurs afin qu'ils confirment les éléments du diagnostic et affinent la hiérarchisation des enjeux.

Cette réunion de concertation a été réalisée en comité technique élargi le 30 avril 2015. L'ensemble des exploitants de Villars a été convié et la moitié a été présente.

Une fois, le diagnostic validé par les exploitants et les enjeux agricoles hiérarchisés, nous avons réalisé les préconisations de planification par secteur.

A l'échelle de la commune, la concertation a permis de se focaliser sur la préservation du foncier agricole.

A NOTER

Ce rapport de préconisations transcrit les éléments de la 2^{ème} phase de l'intervention. Il décrit la méthodologie adoptée, des préconisations foncières d'ordre générale à l'échelle du document d'urbanisme et par secteur de la commune.

B - PRECONISATIONS FONCIERES DANS LE CADRE DE LA PLANIFICATION URBAINE

1. Avant-propos

1.1. Les enjeux économiques, sociaux et environnementaux du foncier agricole

La question de la préservation du foncier agricole constitue **un enjeu de ressource alimentaire, mais aussi d'épuration et régulation hydrique, de biodiversité, de paysage et de stockage de carbone.**

En effet, le foncier est le principal outil de production des exploitations agricoles dont la taille et la spécialisation n'a fait que croître depuis l'après-guerre (DESRIERS, 2007).

- . Le maintien d'actifs en milieu rural dépend ainsi en grande partie de la préservation et de la valorisation économique du foncier agricole.
- . Le sol en tant qu'écosystème complexe joue par ailleurs un effet tampon et un rôle filtrant sur la ressource en eau.
- . Le foncier agricole en tant que support d'habitats diversifiés et ouverts offre une identité paysagère et une diversité floristique et faunistique.
- . Enfin, les couverts agricoles et forestiers offrent une capacité de stockage de carbone luttant ainsi contre le réchauffement climatique.

L'artificialisation des sols est irréversible et consomme essentiellement des terres agricoles, car les terres naturelles sont mieux protégées. Les raisons de ce phénomène sont liées à la démographie, au choix d'habitat individuel et en périphérie des centres urbains, ainsi qu'au développement des zones commerciales (COURTOUX & CLAVEIROLE, 2015).

C'est pourquoi la législation française s'attache à préserver le foncier agricole depuis une quinzaine d'années.

1.2. La préservation du foncier agricole dans la législation française

La législation française a prévu dès 1999 la définition de Zone Agricole Protégée (Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole). Ce dispositif de préservation du foncier agricole a par la suite été complété par le Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains en 2005 (Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux).

L'artificialisation des sols se poursuivant, des politiques d'aménagement ont été mise en place afin de **limiter la consommation des espaces agricoles et naturels** dans les Schémas de Cohérence Territoriaux (Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains).

Cette recherche de cohérence à l'échelon pluri-communal s'est intensifiée à travers la mise en place d'objectifs quantifiés en 2010 prévus dans la législation environnementale (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement). De son côté, la loi de modernisation agricole (Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche), fixe comme objectif national la diminution de moitié de la consommation des terres agricoles d'ici 2020.

En 2014, la loi Alur (Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) impose la densification urbaine dans les documents de planification, car l'étalement urbain est identifié comme l'une des principales causes de la consommation des espaces agricoles et naturels.

2. Préconisations générales de prise en compte de l'agriculture dans la planification

2.1. Respecter les prescriptions et recommandations sur l'agriculture du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)

Les Schémas de Cohérence Territoriale ont remplacé les schémas directeurs, en application de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains).

Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une **planification stratégique intercommunale**, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) (Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2015).

Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement.... Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal.

Le SCoT doit respecter les principes du développement durable :

- équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, **le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages** ;
- diversité des fonctions urbaines et mixité sociale ;
- respect de l'environnement.

Le SCoT contient 3 documents :

- un rapport de présentation, qui contient notamment un diagnostic et une évaluation environnementale,
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD),
- le document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui est opposable aux PLUi et PLU, PLH, PDU et cartes communales, ainsi qu'aux principales opérations d'aménagement (ZAD⁶, ZAC⁷, lotissements de plus de 5000 m², réserves foncières de plus de 5ha...).

Depuis 2010 (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), les SCoT ont vu leur rôle renforcé :

- priorité à la gestion économe de l'espace : le rapport de présentation devra présenter une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifier les **objectifs chiffrés de limitation de cette consommation**,
- élargissement du champ couvert par le SCoT à de nouveaux domaines : préservation et remise en bon état des continuités écologiques (trames vertes et bleues), réduction des émissions de gaz à effet de serre et maîtrise de l'énergie...
- priorité à la densification, avec la possibilité de fixer des normes minimales de densité s'imposant aux règles du PLU,
- possibilité de donner la priorité au respect des performances énergétiques et environnementales renforcées, pour l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation dans des secteurs définis,
- prise en compte des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et plans climat-énergie territoriaux (PCET).

⁶ Zone d'Aménagement Différé

⁷ Zone d'Aménagement Commercial

2.2. Intégrer la question agricole dans l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme

Le plan local d'urbanisme définit le projet global en matière d'aménagement et d'urbanisme, sur le territoire communal. Il réglemente les **conditions d'occupation et d'utilisation des sols**.

Le Plan Local d'Urbanisme est constitué :

- . d'un rapport de présentation,
- . d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui expose le projet d'urbanisme de la commune ou du groupement, et définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme,
- . d'un règlement et ses documents graphiques, qui délimitent les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières, et fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols.

Intégrer la question agricole dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation doit comprendre un diagnostic portant notamment sur l'activité agricole. Pour les communes du SCoT Sud Loire, ce diagnostic agricole est obligatoire.

Elaboré en étroite concertation avec les exploitants agricoles, il doit permettre de dresser un bilan de la situation existante mais aussi de faire émerger une vision prospective de l'activité agricole (PODJELSKI, 2012).

Ainsi, il pourra notamment analyser :

- . la consommation d'espaces agricoles,
- . les potentialités et fonction des espaces agricoles au moment de la révision ou de l'élaboration du PLU et ce, quel que soit le zonage,
- . l'analyse du foncier agricole (morcellement, interactions avec l'espace urbain),
- . les mutations de l'outil de production (exploitations), des dynamiques entrepreneuriales (production et commercialisation) et du contexte économique susceptible d'impacter le territoire communal.

Enfin, le rapport de présentation doit expliquer les choix retenus et justifier les règles, quel que soit leur champ, dont notamment celles qui concernent l'activité agricole.

Intégrer la question agricole dans le PADD

La question agricole, notamment de par son importance spatiale, doit avoir sa place dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) au même titre que les orientations socio-économiques, l'accueil de nouvelles populations, les déplacements...

C'est à ce niveau que les élus peuvent inscrire la **volonté politique de protéger les espaces agricoles** via la définition des modalités de préservation (DDEA de la Savoie, 2008; PODJELSKI, 2012).

Dans le PADD, qui définit les grandes orientations en matière d'aménagement et d'organisation de l'espace, la prise en compte de l'agriculture peut s'exprimer via :

- . un objectif de préservation des surfaces à vocation agricole
- . et un argumentaire sur la constructibilité de sites dédiés à l'agriculture.

L'ambition de réservation des espaces agricoles pour maintenir l'activité agricole à long terme doit se traduire par un **objectif chiffré en termes d'hectares** d'espaces agricoles à vocation agricole, mais également par une précision sur la qualité des espaces agricoles concernés.

Le projet communal doit s'expliquer quant à la **limitation de la constructibilité** de certains espaces agricoles en raison de leur qualité, et le cas échéant, indiquer les dispositions proposées pour accueillir bâtiments et logements de l'exploitant.

Il doit par ailleurs détailler les modalités d'**accueil des équipements nécessaires** à la production et à la commercialisation des produits agricoles.

Le PADD peut également préciser les modalités à mettre en œuvre pour compenser la perte d'espaces agricoles. Cette compensation peut concerner l'espace, il convient alors de s'assurer qu'il est de qualité identique, ou l'activité, dans une visée d'intérêt général.

Dans les orientations d'aménagement (document facultatif du PLU), la commune peut prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre à l'échelle des différents secteurs ou quartiers de la commune. Elles peuvent s'appliquer à la mise en valeur de l'espace agricole. Ces orientations sont largement illustrées de schémas d'aménagement explicitant les intentions.

Intégrer la question agricole dans le zonage et le règlement

Dans les zonages et le règlement associé, il s'agit de rechercher le zonage et le règlement qui répondent le mieux au diagnostic et aux ambitions du PADD. L'enjeu est de trouver par un règlement adapté le moyen de répondre au maintien de la diversité des espaces agricoles et de répondre au maintien des conditions d'exploitation et d'adaptation de l'outil de production.

A ce titre, les espaces non cultivés mais susceptibles de le redevenir pourront être cartographiés dans le PLU.

L'intégration de la question agricole dans le zonage et le règlement passe par :

- la préservation des espaces agricoles à forts enjeux ;
- l'orientation des choix de développement sur les secteurs à moindres enjeux (moindre potentiel) ;
- l'adaptation du règlement du zonage agricole aux spécificités des espaces agricoles.

Avant de rentrer dans le détail du contenu du zonage agricole, quelques recommandations générales peuvent d'ores et déjà s'appliquer :

- éviter l'enclavement des sièges d'exploitation et des bâtiments d'élevage viables en appliquant un **périmètre de 100 mètres** de non constructibilité quelle que soit la réglementation qui s'applique afin de laisser une marge de manœuvre au développement des exploitations agricoles ;
- veiller à ne pas fermer sur la totalité des espaces agricoles **la possibilité de construire** pour les besoins des exploitations au risque de voir disparaître les espaces agricoles que les PLU cherchent à préserver.

Penser la zone A comme une véritable zone d'activités

L'article 123-7 du code de l'Urbanisme s'attache à définir précisément la zone agricole :

« Les zones agricoles sont dites « zones A ». Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisés en zone A.

Est également autorisé [...] le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement. »

Le classement en zone A est donc strictement réservé aux espaces affectables aux cultures et à l'élevage. La **zone A correspond à une véritable zone d'activités de production** pourvue de bâtiments, techniques ou de fonction, nécessaire à l'exploitation agricole.

Elle ne constitue ni un espace résiduel consécutif à des prélèvements urbains, ni une réserve foncière disponible en attente d'une affectation future.

De même, les terrains comportant des infrastructures (pour l'irrigation par exemple) afin d'améliorer leur productivité doivent être classés en zone A du fait de leur valeur agricole reconnue par ces investissements (DDE de Vaucluse – DDAF de Vaucluse / BLEZAT Consulting, 2008).

Les PLU (article 123-1 du code de l'Urbanisme) :

« Précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace... »

« Délimitent [...] les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales les règles concernant l'implantation des constructions. »

La délimitation de la zone A doit être le **fruit d'un véritable diagnostic** et non le résultat d'un zonage s'imprimant en négatif en fin d'élaboration du zonage urbain.

A noter que, dans la zone A, le droit de préemption de la SAFER⁸ s'applique à partir du 1^{er} mètre carré (en zone d'urbanisation future dite AU, ce droit ne s'applique qu'à partir de 1 000 m² en deuxième rang après les collectivités).

Toutefois, selon les enjeux de protection, **le classement en zone naturelle N peut être envisagé pour des surfaces agricoles**. Ainsi, les espaces aux enjeux environnementaux et paysagers forts (sites inscrits, sites classés, zones humides d'importance, espaces forestiers...) seront plutôt classés en zone N. Par contre, l'inscription d'un cône de vue sera préférentiellement zoné en zone A paysagère (Ap).

Décliner le zonage agricole en fonction des enjeux

Au titre de l'article L 123-1-5 du code de l'Urbanisme, il est possible de délimiter, en superposition des zonages réglementaires (quelles que soient les zones, U, AU, A ou N), des espaces à caractère particulier.

Les objectifs de ces espaces peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimiter les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définir, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. Aussi, au-delà des dispositions générales du code de l'Urbanisme concernant ce type de zonage, il est possible de définir des spécificités dans le règlement, adaptées aux enjeux et à la vocation de chaque espace agricole.

Les enjeux peuvent concerner des fonctions ou des vocations complémentaires aux aspects agricoles stricts mais aussi la qualité intrinsèque des terrains (qualité pédologique, label qualité) ou les investissements consentis (drainage, irrigation...).

Par conséquent, les enjeux présents sur la zone A peuvent être différents selon les secteurs définis.

Le PLU doit donc délimiter des secteurs avec des mesures adaptées aux enjeux identifiés.

Nous proposons pour une première approche de distinguer :

- Des **zones agricoles simples** : qui ne présentent pas d'enjeux forts au niveau agricole ou environnemental mais jouent malgré tout un rôle fort pour l'activité agricole et doivent être protégées à ce titre, d'autant plus qu'elles peuvent représenter une part importante de l'agriculture d'une commune ;
- Des **zones agricoles d'intérêt économique fort** : du fait de la qualité agronomique des sols, des investissements réalisés (irrigation, remembrement), de l'exploitation de productions à forte valeur ajoutée, ou encore du dynamisme agricole du secteur, on peut identifier ces zones comme présentant un intérêt économique particulier pour l'agriculture, et donc méritant un traitement particulier dans les documents d'urbanisme (constructions limitées) ;

⁸ Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural. La loi donne aux SAFER la possibilité de disposer d'un droit de préemption. Systématiquement informées des projets de vente par les notaires, elles peuvent acheter à la place de l'acquéreur initial, le but étant de revendre à un autre acquéreur dont le projet répond mieux aux enjeux d'aménagement locaux.

- Des **secteurs agricoles d'intérêt paysager ou environnemental** : l'agriculture dans ces zones joue un rôle paysager primordial pour le cadre de vie de la commune (mosaïque paysagère, zone tampon entre habitation et boisements...). L'agriculture peut aussi jouer un rôle dans la préservation de la biodiversité par le maintien de milieux favorables (milieux ouverts).

L'identification peut cependant aller plus loin avec des indicateurs de secteurs plus détaillés :

- . Afp pour fort enjeu économique (« fp » : fort potentiel, Appellations d'origine...);
- . Ap pour enjeu paysager ;
- . Ae pour enjeu écologique ;
- . Ar pour enjeu risque (inondation) ;
- . Af pour enjeu feu de forêt...

Par ailleurs, il n'y a pas d'obstacle de principe à ce que le règlement du PLU prévoit des dispositions restrictives, notamment quant à la nature et aux caractéristiques de certaines installations et constructions admises en zone A par le code de l'Urbanisme. Ainsi, un PLU peut prévoir à l'intérieur d'une zone A, des sous-secteurs où les constructions liées à l'agriculture sont interdites ou soumises à des conditions restrictives (GRIDAUH (Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat), 2003).

Nous préconisons de **laisser des espaces constructibles pour les besoins des exploitations sur les terres à moindre potentiel économique pour l'agriculture tout en limitant le mitage**, créée lors de la cessation d'activité (Direction Départementale des Territoires de la Savoie, 2013).

Protéger les espaces agricoles en zone urbaine

Il est stipulé dans le code de l'Urbanisme que les PLU peuvent :

« Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent. »

Cette **disposition est rarement utilisée** mais peut être particulièrement intéressante dans des cas spécifiques comme par exemple : les jardins familiaux, la protection d'exploitations agricoles cernées par des terrains déjà construits, la préservation du caractère rural d'une commune...

Les terrains classés en AU n'ont évidemment plus vocation à rester agricoles même si des pratiques agricoles peuvent se poursuivre à titre précaire. En effet, le bail rural peut être résilié à tout moment par le propriétaire pour changement de destination.

L'introduction d'une notion de durée à l'urbanisation future de la zone serait bénéfique pour ne pas fragiliser les exploitations agricoles **concernées** qui ne peuvent par exemple s'engager dans des contrats pluriannuels comme les engagements agro-environnementaux d'une durée de 5 ans.

Quelles constructions en zone A ?

La constructibilité est très fortement réglementée en zone A. Les constructions et installations nécessaires aux services publics et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A l'objectif de classement étant de préserver l'activité agricole et d'éviter le mitage des espaces ruraux (Direction Départementale des territoires du Rhône, 2010).

Les **exploitations en activité peuvent nécessiter la construction de bâtiments** pour s'adapter aux évolutions techniques, économiques voire d'assurer une restructuration.

Seules ces constructions dites « nécessaires » à l'activité agricole de l'exploitation agricole sont d'ailleurs autorisées. La **notion de « nécessité de construction » correspond au caractère indispensable de certaines constructions** du point de vue du fonctionnement des activités de l'exploitation agricole. Il appartient à la personne qui souhaite construire en zone A d'établir la nécessité du projet de construction pour son exploitation agricole (description du projet dans le dossier de permis de construire).

Divers critères peuvent être pris en compte pour apprécier la nécessité d'une construction agricole : un changement de production ou une nouvelle activité nécessitant un agrandissement de bâtiment ou la création de nouveaux locaux, l'augmentation du cheptel, la perte du bail pour les bâtiments loués... (Chambre d'Agriculture du Haut-Rhin, 2010).

Pour ce qui concerne **la construction de bâtiment à usage d'habitation, le lien de nécessité est également un des critères étudiés** par le service instructeur des permis de construire. Là aussi, ce lien de nécessité pourra être établi en fonction de plusieurs critères : en premier lieu, la proximité et en second lieu, la nature de l'activité agricole exercée sur le site. Celle-ci permet d'apprécier la nécessité d'une présence constante ou quotidienne de l'exploitant pour l'exercice de la dite activité (astreintes liées à une activité d'élevage...). Autrement dit le simple fait, pour le demandeur, d'exploiter des terres agricoles ne peut lui ouvrir droit de construire une maison d'habitation sur un terrain situé en zone agricole qu'à la condition que les constructions soient nécessaires à l'exercice de l'activité agricole. (DURAND, 2010).

Par ailleurs, dans les zones agricoles, le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un **changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole**. De même, il sera possible sous certaines conditions **d'accueillir des constructions dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées**, le but étant de prévoir « la pluriactivité concernant l'agritourisme notamment ».

Enfin, il est à noter qu'un agriculteur retraité, lorsqu'il continue d'habiter la maison construite alors qu'il a cessé d'exercer sa profession ne peut déposer un permis de construire que pour des petits travaux d'aménagement. Sa maison d'habitation n'est plus liée à l'activité agricole.

En zone N, le règlement du PLU autorise ou non le changement de destination et peut exclure les bâtiments agricoles.

3. Application des préconisations foncières à la commune

3.1. Le SCoT Sud-Loire et la commune de Villars

La commune de Villars s’inscrit dans le SCoT Sud Loire. Celui-ci affirme un objectif de préservation des espaces agricoles et forestiers pour garder un cadre de vie de qualité. Approuvé le 19 décembre 2013, plusieurs de ses objectifs engendrent des prescriptions qui concernent l’activité agricole (EPURES, 2013).

⚡ *Un SCoT peut localiser les secteurs agricoles à préserver ou les délimiter à la parcelle. La commune devra alors tenir compte de cette localisation où se conformer à la délimitation.*

Figure 2 : Prescriptions du SCoT Sud Loire sur l’activité agricole

Objectif du SCoT	Prescriptions	Application de la commune de Villars
Intégrer dans la planification locale les enjeux de préservation des terres agricoles	<p>Dans le cadre de l’élaboration de leurs documents d’urbanisme, les communes devront élaborer, en concertation avec la profession agricole, un diagnostic agricole du territoire.</p> <p>Sur l’ensemble du territoire du SCoT Sud Loire, les actions menées par les collectivités locales et leurs groupements en matière d’appui et de valorisation de l’agriculture doivent :</p> <ul style="list-style-type: none"> . favoriser la promotion d’un usage raisonné de la ressource en eau . favoriser le maintien d’une agriculture diversifiée . porter attention à la promotion de filières courtes et de l’agriculture biologique . permettre la reconquête des espaces en cours d’enfrichement <p>Le SCoT Sud Loire encourage la poursuite des politiques de protection des espaces agricoles mis en place de manière volontaire par les communes de son territoire et le Conseil Général sous la forme de Zone Agricole Protégé (ZAP) et PAEN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La commune de Villars réalise un diagnostic agricole dans le cadre de cette mission. ✓ Les exploitations de la commune ne présentent aucune activité de diversification, mais leur inclusion dans l’agglomération stéphanoise leur offre un potentiel. ✓ Deux exploitations de Villars travaillent en circuit-court. Villars ne dispose d’aucune surface en agriculture biologique. ✓ Villars ne présente aucun problème d’enfrichement. ✓ La commune de Villars ne pense pas disposer de suffisamment de surface agricole pour mettre en place une zone de protection.

03 juillet 2015

<p>Assurer la protection des espaces d'agriculture spécialisée</p>	<p>Les documents d'urbanisme locaux délimiteront et réserveront exclusivement à l'agriculture ces terroirs spécifiques.</p>	<p>✓ La commune de Villars ne présente pas de terroirs spécifiques hormis l'appellation 'Volailles du Forez'.</p>
<p>Protéger les espaces agricoles périurbains à dominante rurale et les couronnes vertes d'agglomération</p>	<p>Les documents locaux d'urbanisme des communes concernées délimiteront ces espaces en assurant l'unité des zones agricoles et en protégeant les sièges d'exploitation en activité du développement urbain afin d'assurer leur pérennité. Ils préserveront leur caractère naturel ou agricole afin notamment de maintenir des perspectives visuelles sur les espaces ouverts, participant à la préservation des paysages du Sud Loire.</p>	<p>✓ La commune de Villars ne souhaite pas poursuivre l'extension de son urbanisation, mais densifier les zones urbaines existantes. Cependant, certains sièges sont d'ores et déjà inclus dans des aires urbaines et risquent de disparaître.</p>
<p>Identifier des espaces à préserver pour la biodiversité et les paysages d'échelle Sud Loire</p>	<p>Les documents d'urbanisme des communes délimiteront et protégeront les espaces agricoles, forestiers, naturels qui composent et structurent ces espaces.</p>	<p>✓ La commune de Villars ne souhaite pas poursuivre l'extension de son urbanisation, mais densifier les zones urbaines existantes.</p>
<p>Préserver des corridors écologiques terrestres</p>	<p>Les documents locaux d'urbanisme protégeront ces corridors écologiques d'échelle Sud Loire en les classant inconstructibles, et mettront tout en œuvre pour permettre leur restauration dans les secteurs le nécessitant.</p>	<p>✓ La commune de Villars doit protéger les surfaces agricoles et naturelles longeant le Rieudelet situé sur un corridor écologique.</p>
<p>Préserver le paysage des espaces ruraux et naturels</p>	<p>Lorsque des développements urbains seront autorisés, ils le seront en continuité avec les tissus agglomérés existants.</p>	<p>✓ La commune de Villars ne souhaite pas poursuivre l'extension de son urbanisation, mais densifier les zones urbaines existantes.</p>
<p>Intégrer la gestion du risque minier et des autres risques dans l'urbanisme</p>	<p>Le SCoT Sud Loire incite à développer, dans les secteurs sensibles aux glissements de terrain et en amont des secteurs à risque, des réflexions collectives sur l'usage des sols (notamment agricole) pour ne pas aggraver le phénomène.</p>	<p>✓ Les surfaces agricoles situées en zone d'aléa minier seront préservées.</p>

Enfin, le SCoT a pour objectif de répondre aux besoins actuels et futurs sur la base des projections de population de 50 000 habitants supplémentaires d'ici 2030, soit environ 50 600 logements à créer entre 2014 et 2030. A titre indicatif, sur la période 2014-2020, pour l'agglomération stéphanoise, il s'agit de 3 450 logements.

Dans ce contexte, la commune de Villars est garante de la mise en œuvre du SCoT à son niveau et le Syndicat Mixte du SCoT est consulté après l'arrêt du projet de document d'urbanisme pour rendre un avis sur sa compatibilité avec le SCoT.

3.2. Lecture croisée du PLU de Villars

Villars est doté d'un Plan Local d'Urbanisme datant de 2007. Par délibération en date du 22 avril 2014, le Conseil Municipal de Villars a décidé de prescrire la révision générale du Plan Local d'Urbanisme sur l'ensemble du territoire communal et d'ouvrir la concertation avec la population.

Nous avons estimé, à partir du précédent document d'urbanisme de 2007, la répartition de la surface agricole identifiée dans le diagnostic par zone du PLU.

Figure 3 : Evaluation de la répartition de la surface à vocation agricole par zone du PLU de Villars (2007)

Zone du PLU de Villars 2007	Surface (ha)	Part (%)
Agricole	108	61%
Naturelle	43	24%
A urbaniser	23	13%
Urbaine	3	2%
Total	177	100%

On constate que près des deux tiers de la surface à vocation agricole est en zone agricole. Près d'un quart de la surface à vocation agricole est en zone naturelle, cela correspond à la zone d'aléa minier au sein de laquelle les deux sites d'exploitation sont pastillés en zone agricole.

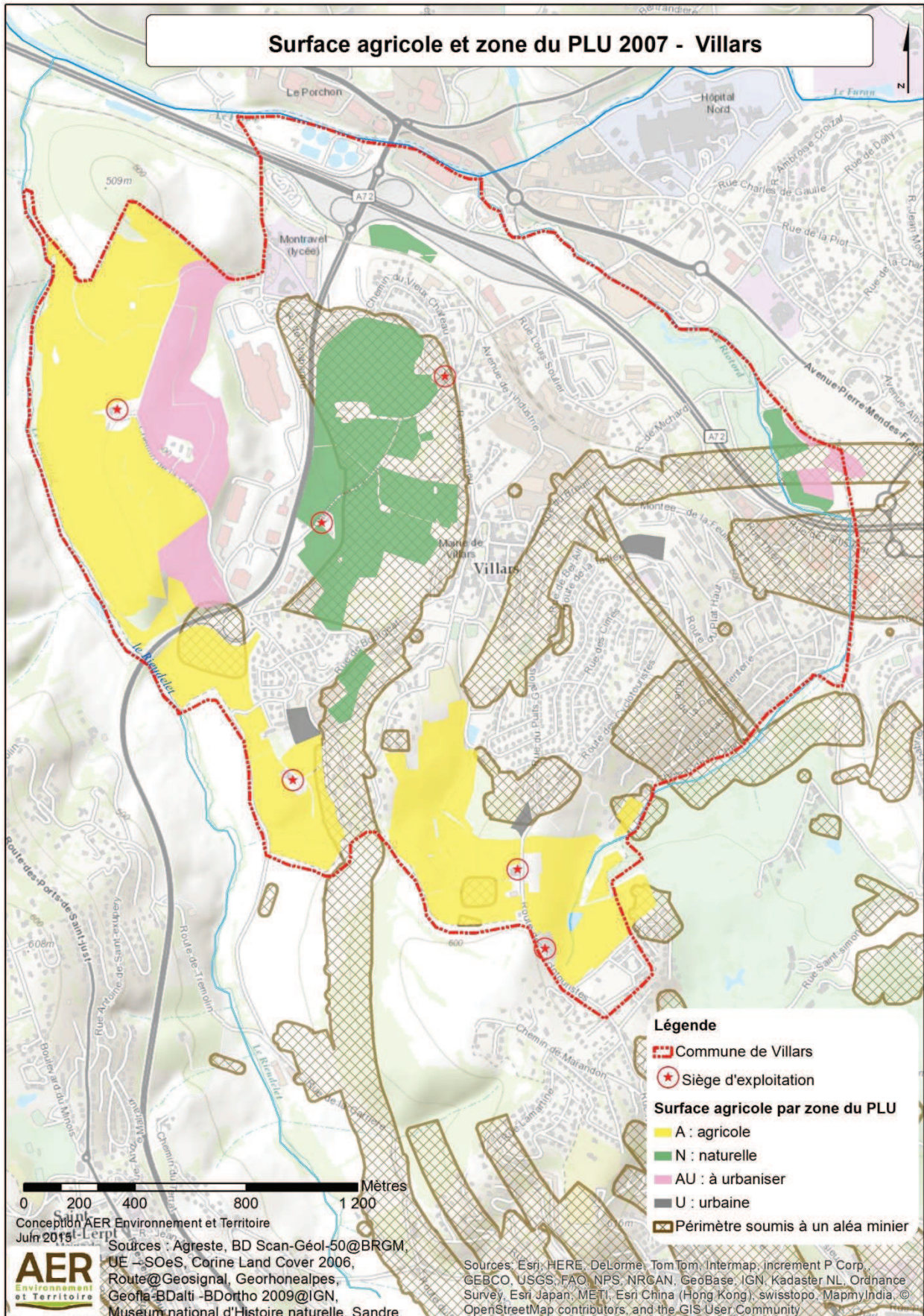
Une part notable de la surface à vocation agricole est cependant prévue à l'urbanisation. Cela concerne 4 exploitations pour une surface de 26 hectares. Les surfaces concernées seront utilisées pour l'extension de la zone commerciale, l'extension de la zone de loisirs au nord de la commune et l'habitat social en zone ou front urbain.

On peut aussi noter que les surfaces exploitées par des autres utilisateurs (non exploitants agricoles) sont classées en zone agricole. Le classement en zone constructible n'est donc pas à l'origine de cette utilisation non professionnelle des terres agricoles (Voir Carte 1).

De même, les surfaces, dont l'exploitation à 5 ans est précaire, correspondent à des surfaces en zone à urbaniser et urbaine, mais aussi en zone agricole ou naturelle. Ces surfaces sont cependant situées à proximité des extensions de zones commerciales ou de loisirs et sur des fronts urbains.

Nous verrons par secteur les préconisations sur le zonage et le règlement que nous pouvons effectuer au regard du diagnostic effectué.

Carte 1 : Evaluation de la surface agricole par zone du PLU (2007)



EN BREF

- ❖ Respecter les prescriptions et recommandations sur l'agriculture du Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) ;
 - ❖ Intégrer la question agricole dans le rapport de présentation du PLU (consommation, évolutions des structures, potentialités du foncier...) ;
 - ❖ Intégrer la question agricole dans le PADD du PLU (modalités de réservation de l'espace agricole)
 - ❖ Intégrer la question agricole dans le zonage et le règlement du PLU :
 - appliquer un périmètre de 100 mètres de non constructibilité autour des sites d'exploitation viables,
 - laisser des espaces avec possibilité de construire pour les besoins des exploitations,
 - délimiter la zone A comme une véritable zone d'activités et la décliner en fonction des enjeux,
 - introduire en zone à urbaniser une notion de durée à l'urbanisation future,
 - localiser en zone urbaine les terrains cultivés à protéger et inconstructibles,
 - désigner les bâtiments agricoles qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination.
- L'élaboration du document d'urbanisme est un moment privilégié pour assurer le maintien, voire le développement, de l'activité agricole sur un territoire. Le diagnostic agricole préalable permet d'anticiper les évolutions en termes de sites d'exploitation et de foncier et de réserver les surfaces à fort potentiel.

4. Les préconisations foncières par secteur

La commune de Villars se décompose en 5 secteurs agricoles.

Nous présentons dans ce paragraphe un bref état des lieux de l'agriculture sur chaque secteur en identifiant ses potentialités agricoles et ses enjeux marchands et non marchands.

! Les préconisations foncières que nous proposons sont directement issues d'une **lecture agricole**. Les choix finaux de zonage et de règlement sont laissés bien entendu aux urbanistes chargés de l'élaboration du document d'urbanisme qui prennent en compte l'ensemble du projet communal.

Carte 2 : Préconisations foncières en fonction des enjeux agricoles - Villars

