

1 Constat et objectifs

Il y a lieu, dans tous les documents programmatiques, d'améliorer la connaissance de cet espace, trop longtemps considéré comme une réserve inépuisable et sans valeur, dans le but de le préserver et le valoriser. A ce titre, **le PLU doit :**

- **analyser** la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales ;
- **exposer** les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- **justifier** les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le Scot et au regard des dynamiques économiques et démographiques ;
- **fixer** des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

La première nécessité consiste donc à connaître le territoire et identifier, dans le diagnostic, les espaces agricoles existants.

La seconde étape portera sur l'analyse des 3 fonctions de l'agriculture : **la fonction productive, la fonction économique et la fonction environnementale.**

- Les **fonctions productive et économique** sont reprises dans le document "**Prise en compte de l'agriculture dans l'élaboration d'un PLU(i)**" (cf en PJ) et qui détaille l'ensemble des éléments à prendre en considération dans l'élaboration d'un diagnostic agricole d'un territoire. Ce document a été élaboré en concertation avec la chambre d'agriculture et le conseil départemental.- - La **fonction environnementale** est traduite par les éléments de biodiversité (zonages ZNIEFF, Natura 2000, ENS...), d'eau (zones humides, alimentation en eau potable, nitrates...), de risques (risque inondation) ou de paysages. Ils renvoient en général à des données transmises et analysées de manière spécifique dans d'autres paragraphes du présent PAC.

2 Cadre juridique

• La loi d'orientation Agricole

La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999, dite loi d'orientation agricole, fixe les orientations au niveau national en matière de maintien et de pérennisation de l'agriculture, en liaison avec les soucis environnementaux et sociaux. Son article 105 (article L. 111-3 du code rural) a introduit la réciprocité des distances d'éloignement à respecter entre bâtiments agricoles abritant des élevages et habitations et immeubles habituellement occupés par des tiers. Ces distances d'éloignement visent à éviter les conflits générés par des exploitations trop proches des habitations.

De plus, l'article L.111-1 du code rural issu de l'article 104 de la loi précise que « l'aménagement et le développement durable de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire. La mise en valeur et la protection de l'espace agricole et forestier prennent en compte ses fonctions économique, environnementale et sociale. »

• La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP)

La loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche se donne pour objectif de diviser par deux le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020 par un renforcement de la préservation des espaces agricoles dont la réduction au fil des années s'avère préoccupante (cf. ci-dessus). C'est principalement au travers de la création de plusieurs outils que le législateur a choisi d'assurer cette protection.

La loi MAP a ainsi :

- inscrit l'agriculture et la forêt dans un développement durable des territoires afin de réduire de moitié, d'ici 2020, le rythme d'artificialisation des terres agricoles,
- créé des outils nouveaux :
 - un observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA),
 - des plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD) qui constitueront des documents de référence, de dialogue et de prise en compte de l'agriculture,
 - des commissions départementales de consommation de l'espace agricole (CDCEA) chargées de donner un avis sur le déclassement des terres agricoles,
- encadre l'implantation des centrales photovoltaïques sur les terres agricoles.

Le plan régional de l'agriculture durable

Aux termes de l'article L.111-2-1 du code rural et de la pêche maritime, le plan régional de l'agriculture durable fixe les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'État dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Le plan précise les actions qui feront l'objet prioritairement des interventions de l'État et des régions.

Le décret du 16 mai 2011 précise les enjeux qui doivent être pris en compte pour définir les orientations stratégiques qui présideront à l'élaboration du PRAD.

Le Plan régional de l'agriculture durable (PRAD) du Languedoc-Roussillon a été approuvé par arrêté du Préfet de région du 12 mars 2012 .

• **La loi d'avenir pour l'agriculture (LAAF)**

La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt adapte les règles d'urbanisme pour lutter contre l'artificialisation des terres, grâce à des dispositifs plus protecteurs des espaces agricoles, mais aussi des espaces naturels et forestiers, et à la définition d'objectifs chiffrés de consommation économe de ces espaces.

Elle modifie et précise les dispositions concernant les SCOT et les PLU, actées par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 et fait, en particulier, évoluer le contenu des PLU.

En effet, le rapport de présentation du PLU devra se fonder sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services (art. L.151-4 du c. u.).

La LAAF vise à maîtriser la consommation des espaces agricoles en introduisant notamment la notion de **compensation collective agricole**.

Plaquette téléchargeable ici:

[-http://www.gard.gouv.fr/Politiques-publiques/Agriculture/Reglementation-agricole-departementale/Compensation-collective-agricole/Dispositif-mis-en-place-dans-le-Gard](http://www.gard.gouv.fr/Politiques-publiques/Agriculture/Reglementation-agricole-departementale/Compensation-collective-agricole/Dispositif-mis-en-place-dans-le-Gard)

[-https://www.gard.gouv.fr/content/download/38527/265600/file/FIC_20200727_Plaquette_compensation_collective_agricole_V2.pdf](https://www.gard.gouv.fr/content/download/38527/265600/file/FIC_20200727_Plaquette_compensation_collective_agricole_V2.pdf)

La CDPENAF

Conformément à l'article L.112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, il est créé une commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Cette commission est présidée par le préfet et associe des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations agréées de protection de l'environnement et des fédérations

départementales ou interdépartementales des chasseurs.

Elle peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole.

Elle émet notamment, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme.

Informations sur le site de la Préfecture du Gard :

<https://www.gard.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-et-construction/CDPENAF>

- **La loi n°2015-990 du 6 août 2015 « pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques » dite « loi Macron »**

Cette loi bien qu'ayant pour objectif principal la simplification des procédures et l'accélération de la réalisation des opérations de construction et d'aménagement, comporte des dispositions relatives à l'urbanisme, qui portent, notamment, sur la constructibilité en zones naturelles, agricoles et forestières. Son article 80, introduit de nouvelles possibilités d'aménagement dans les zones A et N des PLU.

Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des STECAL, le règlement peut désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un **changement de destination** (article L.151-11 du code de l'urbanisme), dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Il doit être justifié dans le rapport de présentation du PLU et les bâtiments en question doivent être désignés par le règlement. Le changement de destination de ces bâtiments est soumis, **en zone agricole**, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF), et, **en zone naturelle**, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières et en dehors des STECAL, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'**extensions ou d'annexes**, dès lors que ces **extensions ou annexes** ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site (article L.151-12 du code de l'urbanisme). Le règlement précise la **zone d'implantation** et les **conditions de hauteur, d'emprise et de densité** de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Ces dispositions du règlement sont soumises, pour avis simple, à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

La mise en œuvre des dispositions de l'art. L.151-12 n'est pas obligatoire. Il s'agit d'une faculté offerte à l'autorité compétente en matière de PLU pour planifier la constructibilité en zones A et N

Informations sur :

<https://www.gard.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-et-construction/CDPENAF>

Le ministère en charge de l'Agriculture a réalisé fin 2010-début 2011 un recensement agricole sur l'ensemble du territoire de la métropole. Les premiers résultats sont disponibles et consultables à l'adresse :

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/recensement-agricole-2010/>.

L'édition 2020 du recensement agricole de toutes les exploitations de France métropolitaine et des départements d'outre-mer a été réalisée du 1^{er} octobre 2020 jusqu'au 30 avril 2021.

<https://agriculture.gouv.fr/recensement-agricole-2020>

Fiche départementale via cette adresse :

https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/IMG/html/fts_ra2020_gard_cle02b986.html#chiffres-cl%C3%A9s

Quelques chiffres clés par communes en utilisant la cartographie dynamique mise à disposition par la DRAAF :

https://stats.agriculture.gouv.fr/cartostat/#bbox=665834,6387770,237359,138481&c=indicator&i=otex_2020_1.otefdd20&t=A02&view=map15

Recensement agricole et données Agreste, Ministère de l'agriculture : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/>

Draaf Occitanie : <https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/DONNEES>

Les données du recensement agricole 2020 sous forme de fiches territoriales synthétiques <https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/fiches-des-principales-donnees-des-petites-regions-agricoles-a7519.html>

3 Protection de la zone agricole

- **La définition des activités agricoles** participe activement à la protection de ces zones. En effet, sont réputées agricoles, conformément à l'article L.311-1 du code rural, " toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. Les activités de cultures marines sont réputées agricoles, nonobstant le statut social dont relèvent ceux qui les pratiquent. Il en est de même des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle. Il en est de même de la production et, le cas échéant, de la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles.
- **Les consultations obligatoires** dans le cadre de la procédure d'élaboration du PLU sont à regarder comme une protection. Ainsi, l'article L.112-3 du code rural et de la pêche maritime dispose que le PLU ne peut être approuvé qu'après avis de la chambre d'agriculture et, le cas échéant, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et du Centre national de la propriété forestière lorsqu'il prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers. Il en va de même en cas de révision et de modification. Ces avis sont rendus dans un délai de trois mois à compter de la saisine. En l'absence de réponse à l'issue de ce délai, l'avis est réputé favorable.

La LAAF a introduit une nouvelle exigence : l'élaboration, la modification et la révision du PLU devra se soumettre à l'avis conforme de la CDPENAF dès lors qu'elle aura pour effet de réduire substantiellement les espaces bénéficiant d'une appellation AOP ou de porter atteinte aux conditions de production de ces AOP. Dans l'hypothèse où le caractère substantiel n'est pas retenu par le préfet, l'EPCI ou la commune pourront mettre en oeuvre le projet malgré un avis défavorable en prenant soin de préciser les raisons pour lesquelles elle s'écarter de l'avis.

- **Les limites posées par les articles R.151-22 et R.151-23 du code de l'urbanisme en matière de zone agricole :**

Cet article précise que peuvent être classés en zone agricole (A) les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

En zone A peuvent seules être autorisées :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de

l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ;

- Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux-ci.

Les dispositions des deux alinéas précédents ne s'appliquent pas dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) prévus par l'article L.151-13 du code de l'urbanisme. Dans ces secteurs, peuvent être autorisées des constructions à la condition que les règles d'urbanisme édictées par le PLU permettent d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier des zones.

- **Les zones agricoles protégées (ZAP) :**

Le risque de déstabilisation de certains espaces à dominante agricole a conduit le législateur à concevoir un outil spécifique à travers la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 : les Zones Agricoles Protégées. Il s'agit de se donner les moyens de résister à des pressions foncières non maîtrisées, mais également de préserver des zones, susceptibles d'être dégradées, même sans pression foncière (dégradation de la qualité du milieu, de l'image de certains terroirs, etc.).

Ainsi, les ZAP permettent d'ériger «la vocation agricole» d'un territoire considéré en «servitude d'utilité publique». **Ce classement s'adresse à des secteurs dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.**

Outil de protection du foncier agricole instauré à l'échelle communale ou intercommunale, la ZAP consiste, par la création d'une servitude d'utilité publique, à soustraire de la pression urbaine les espaces agricoles fragilisés et/ou présentant une qualité particulière agronomique, environnementale, paysagère ou culturelle. Les ZAP doivent être annexées aux plans locaux d'urbanisme. Les dispositions qui leur sont applicables sont aujourd'hui codifiées aux articles **L.112-2 et R.112-1-4 à R.112-1-10 du code rural et de la pêche maritime.**

Deux démarches sont possibles :

- **l'approche globale**, à partir de zones agricoles à fort potentiel définies dans les SCOT (ZAP de vastes dimensions) à l'échelon intercommunal,
- **l'initiative locale** afin de prévenir toute réduction de l'espace agricole à l'occasion de l'élaboration d'un PLU (ZAP plus réduite dans ce cas) à l'échelon communal.

Le maintien des espaces n'assure pas pour autant la viabilité économique des exploitations. Les ZAP doivent s'accompagner d'autres mesures favorisant la viabilité des exploitations, comme la mise en place de programmes de développement de l'agriculture périurbaine, ainsi que des programmes de transmissions-reprises des exploitations, notamment des exploitations spécialisées.

- **Les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) :**

Les articles L.113-15 à L.113-19 du code de l'Urbanisme prévoient que 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 réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er du code de l'environnement. Les périmètres approuvés sont tenus à la disposition du public.

Ces périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale, s'il en existe un.

Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé.

Le département bénéficiant d'un droit de préemption, délimite des périmètres d'intervention et élabore 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.

Le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels constitue un outil au service des

espaces agricoles périurbains qui résistent mal à la pression spéculative sur le foncier dans les espaces proches des agglomérations ou dans les sites touristiques. Cela peut conduire à un blocage de l'installation de jeunes agriculteurs, incapables soit d'investir dans le foncier, soit d'obtenir des garanties suffisantes en terme de durée pour rentabiliser leur activité. Il faut donc pouvoir neutraliser sur le long terme les anticipations foncières.

Toutefois, le dispositif ne se résume pas à la constitution de réserves foncières consacrées à l'agriculture. Il doit répondre à une préoccupation de valorisation et de gestion des terres dans le cadre d'un programme d'actions pour lequel les agriculteurs et les gestionnaires d'espaces naturels doivent, aux côtés des élus, être porteur d'un projet.

Par ailleurs, le PLU doit conduire à éviter le mitage et, le cas échéant, prévoir des zones de réserve foncière en vue de réaliser les bâtiments nécessaires aux exploitations.

Le fait, pour une collectivité, de disposer de réserves foncières, est un atout considérable pour conduire un urbanisme de qualité. La constitution de telles réserves (via la SAFER en zone A et N, via éventuellement l'institution d'un droit de préemption sur tout ou partie des zones U ou AU, ou par achats amiables) dans une perspective à long, voire très long terme, est un objectif qui mérite d'être examiné.

- **Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine :**

Par la Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO) est chargé de la mise en place et des procédures de contrôle des Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine (SIQO) en France. Les missions de l'institut incluent la préservation d'un patrimoine collectif notamment à travers la sauvegarde des appellations et la pérennité des exploitations agricoles.

Les atteintes à l'aire de production peuvent être temporaires ou irréversibles : dans ce dernier cas, elles dénaturent de façon définitive une composante du milieu (sous-sol, sol, hydrologie...).

La loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, prévoit que l'INAO participe, avec voix délibérative aux réunions de la CDPENAF lorsqu'un projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme a pour conséquence une réduction des surfaces bénéficiant d'un signe d'identification de l'origine et de la qualité.

L'INAO siège aussi à la commission lorsqu'un projet d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour conséquence une réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine ou une atteinte substantielle aux conditions de production de ladite appellation. Dans ce cas, la CDPENAF statue dans le cadre d'une procédure d'avis conforme auquel il ne peut être dérogé.

L'appellation d'origine protégée (AOP) désigne un produit dont toutes les étapes de fabrication (la production, la transformation et l'élaboration) sont réalisées selon un savoir-faire reconnu dans une même zone géographique, qui donne ses caractéristiques au produit.

L'appellation d'origine contrôlée (AOC) désigne des produits répondant aux critères de l'AOP. Elle constitue une étape vers l'AOP et permet une protection de la dénomination sur le territoire français, en attendant son enregistrement et sa protection au niveau européen.

L'indication géographique protégée (IGP) désigne un produit dont les caractéristiques sont liées au lieu géographique dans lequel se déroule au moins sa production ou sa transformation selon des conditions bien déterminées. C'est un signe européen qui protège le nom du produit dans toute l'Union européenne.

La liste des AOP, AOC et des IGP du territoire est accessible sur le site :

<https://www.inao.gouv.fr/Espace-professionnel-et-outils/Rechercher-un-produit>

Vous pouvez également contacter l'INAO.

La liste des décrets d'application est consultable sur le site : <http://www.inao.gouv.fr/Textes-officiels/Rechercher-un-produit>

Les parcelles concernées figurent sur un plan cadastral consultable en mairie.

• **Le Projet Alimentaire Territorial (PAT) :**

Le PAT prévu par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, vise à donner un cadre stratégique et opérationnel à des actions partenariales répondant à des enjeux économiques (structuration et consolidation de filières, rapprochement de l'offre et de la demande, contribution à l'installation d'agriculteurs et à la préservation des espaces agricoles), environnementaux (développement de la consommation de produits locaux et de qualité, valorisation d'un nouveau mode de production agroécologique, dont la production biologique, préservation de l'eau et des paysages, lutte contre le gaspillage alimentaire) et sociaux (éducation alimentaire, qualité, santé). Ainsi, l'alimentation devient un axe intégrateur et structurant de mise en cohérence des politiques sectorielles sur le territoire.

Références réglementaires : article L.1-III du code rural et de la pêche maritime

Panorama des PAT en Occitanie - fiches monographiques et vidéos en ligne
<https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/Panorama-des-PAT-en-Occitanie,5671>

Informations et documents utiles

Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, Rapport n° 17 076, mars 2018, CGAAEF:

<https://agriculture.gouv.fr/evaluation-et-propositions-d-optimisation-des-outils-concourant-la-preservation-des-espaces-naturels>

D'autres informations sont disponibles sur le site de la Préfecture du Gard

<https://www.gard.gouv.fr/Politiques-publiques/Agriculture>

<http://www.gard.gouv.fr/Politiques-publiques/Agriculture/Reglementation-agricole-departementale/Compensation-collective-agricole/Dispositif-mis-en-place-dans-le-Gard>

<https://www.gard.gouv.fr/Politiques-publiques/Agriculture/Reglementation-agricole-departementale/Compensation-collective-agricole>

Il existe plusieurs documents relatifs à la gestion de l'espace agricole :

- une étude conduite par le CETE Méditerranée pour le compte de la DDTM du Gard en 2011 et intitulée « Mesure de la consommation foncière des terres agricoles »
- une étude conduite par CEMAGREF-INRA pour le compte de la DRAAF LR en 2010 et intitulée « Analyse du potentiel des terres agricoles affectées par l'aménagement du territoire. »