

Prioriser le foncier agricole,
un enjeu d'avenir
pour les territoires,
le projet AFUTer



**USAGES ET CONFLITS
D'USAGES AUTOUR DU
FONCIER AGRICOLE**

**GUIDE MÉTHODOLOGIQUE
RAPPORTS D'ACTIVITÉ**

SEPTEMBRE 2011



INTRODUCTION - MODE D'EMPLOI :

Le **projet AFUTer** s'inscrit dans l'appel à projet « Usages et conflits d'usages autour du foncier » lancé par le Réseau Rural Régional piloté par la DRAAF et la Région Midi-Pyrénées.



L'enjeu d'AFUTer est de contribuer à l'éclairage de politiques publiques, dans le champ de la gestion de l'espace, par l'exploration d'expériences, le suivi de projets locaux et la capitalisation de méthode, sur la période de septembre 2009 à septembre 2011.

Les avancées du Grenelle II ont particulièrement renforcé la problématique de la gestion de l'espace avec entre autre exemple, l'exigence de fixer des objectifs chiffrés de diminution de consommation du foncier agricole. Le caractère irréversible de l'artificialisation des sols, l'étalement urbain, adossé à des besoins alimentaires croissants conduisent les territoires, ses acteurs, à une meilleure gestion de cette ressource. Fait majeur, cette consommation non maîtrisée du foncier agricole conduit à le reconsidérer dans sa fonction productrice et nourricière et en ce sens à lui conférer un statut de ressource non renouvelable. La priorisation puis l'arbitrage entre les différents usages appellent de nouvelles pratiques que le projet AFUTer met en lumière à la fois par le repérage de bonnes pratiques et par une approche méthodologique tirée des projets expérimentaux.

Animés par la **Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG)** en tant que chef de file, cinq partenaires ont constitué le **Consortium AFUTer**. Il s'agit de :

- la **Chambre Régionale d'Agriculture Midi-Pyrénées,**
- la **Chambre d'Agriculture du Tarn,**
- la **Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne,**
- la **SAFER Gascogne Haut-Languedoc,**
- l'**association Terres en Villes.**

D'autres partenaires techniques ont également contribué à cette expérimentation :

- Le **territoire du SCOT Nord Toulousain,**
- Le **Groupement d'Action Locale Vallées des Gaves, la communauté de communes du Val d'Azun,**
- La **Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées**



Ces partenaires ont expérimenté et capitalisé ensemble, faisant la démonstration d'une plus-value réseau spécifique autour de trois opérations pilotes, concernant trois types de conflits d'usage autour du foncier :

- **AGRICULTURE et ENVIRONNEMENT** : implantation de fermes photovoltaïques au sol (81)
- **AGRICULTURE et URBANISATION** : prise en compte dans le SCoT Nord Toulousain (31)
- **AGRICULTURE et TOURISME** : reconquête du foncier agricole attaché aux granges foraines (65).

Au terme de ces deux années de travaux, la CACG a regroupé l'ensemble des travaux restitués dans le cadre du projet AFUTer, au sein du présent document construit en trois parties indépendantes mais complémentaires :

- une première partie synthétique présentant le **GUIDE MÉTHODOLOGIQUE**, fruit du travail de capitalisation méthodologique, consolidé et illustré par les trois opérations-pilotes menées autour de la préservation du foncier agricole,
- une seconde partie présentant les **RAPPORTS D'ACTIVITÉS** de chacune de ces trois opérations pilotes : contexte, déroulement, évaluation et mise en perspective du projet,
- un ensemble de **DOCUMENTS ANNEXES** permettant d'approfondir l'exploitation des résultats.

Les **documents-ressource**, dont certains compléments ainsi que les supports de restitution des séminaires organisés dans le cadre de chacune des trois opérations-pilotes, sont **disponibles en format numérique** sur demande auprès des partenaires du projet et mis à en ligne sur les portails internet du réseau rural régional et national.

Tous les documents à télécharger
et toutes les informations sur le Réseau Rural sur :

www.rrr.midipyrennees.fr

www.reseaurural.fr

SOMMAIRE

GUIDE METHODOLOGIQUE9

- Objectif d'afuter : capitaliser utile.....11
- Comment utiliser ce guide méthodologique.....11
- Partie 1 : analyse méthodologique.....12
- Partie 2 : capitalisation d'expériences exemplaires.....13

PARTIE 1 : ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE.....15

FOCUS : LES TROIS PROJETS EXPÉRIMENTAUX AFUTER.....17

- Foncier agricole et granges foraines en Val d'Azun.....19
- Prioriser le foncier agricole au moyen du Scot Nord Toulousain.....25
- Implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le Tarn.....31

ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE.....37

- Phase 1 : diagnostiquer / qualifier le conflit d'usages.....39
- Phase 2 : de la résolution du conflit à l'émergence d'une culture de projet.....43
- Phase 3 : mise en œuvre et pérennisation.....49

PARTIE 2 : CAPITALISATION D'EXPÉRIENCES.....53

CAPITALISATION DE DEMARCHES EXEMPLAIRES.....55

- Fiche 1 : Le diagnostic multiusage des Pyrénées-Atlantiques.....57
- Fiche 2 : Le Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise.....61
- Fiche 3 : Une Zone Agricole Protégée.....65
- Fiche 4 : La Charte Agricole du Pays d'Aubagne.....69

CAPITALISATION D'OUTILS DE GESTION DE L'ESPACE.....73

- Fiche 5 : Projets Nature Grand Lyon.....75
- Fiche 6 : Intervention opérationnelle foncière : observation et stockage79
- Fiche 7 : Animation foncière.....83
- Fiche 8 : Installation d'agriculteurs et création de réserve foncière87

NOTATION DES ACTIONS CAPITALISÉES - BILAN.....91

POUR EN SAVOIR PLUS : CONTACTS RÉSEAU.....93

CONCLUSION ET PERSPECTIVES.....96



RAPPORTS D'ACTIVITÉ..... 101

Rapport d'activité AFUTer - PROJET 1 101

L'implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le département du Tarn

1	Problématique locale	103
2	Contexte local	103
3	Historique du conflit	104
4	Enjeux et objectif de l'action	104
5	Contexte national	105
6	Déroulement de l'action	105
7	Analyse méthodologique de l'opération	109
8	Évaluation de l'action	113
9	Bilan de l'action AFUTer	114
10	Perspectives	116

Rapport d'activité AFUTer - PROJET 2 117

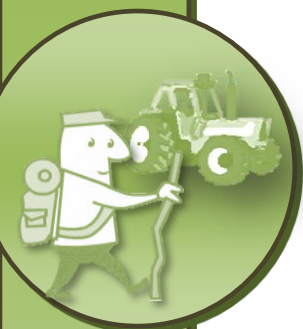
Le foncier agricole et les granges foraines en Val d'Azun

1	Problématique locale	119
2	Contexte local et historique du conflit	119
3	Enjeux initiaux, juridiques et territoriaux.....	119
4	Objectif de l'action.....	120
5	Contexte national	121
6	Déroulement de l'action	121
7	Analyse méthodologique de l'opération	123
8	Évaluation de l'action	125
9	Bilan de l'action AFUTer	126
10	Perspectives	128

Rapport d'activité AFUTer - PROJET 3 131

Prise en compte des concurrences et conflits d'usages fonciers des zones périurbaines dans l'approche du SCoT Nord-Toulousain

1	Problématique locale	133
2	Contexte local.....	133
3	Historique du conflit.....	136
4	Enjeux initiaux	137
5	Objectif de l'action	137
6	Contexte national.....	137
7	Déroulement de l'action.....	139
8	Analyse méthodologique de l'opération et transférabilité.....	145
9	Évaluation de l'action	146
10	Bilan de l'action AFUTer.....	148
11	Perspectives	148
12	Références.....	149



PROJET 1 - L'implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le département du Tarn

- Annexe 1* → Règlementation juridique sur le Photovoltaïque au 10/10/2008
- Annexe 2* → Doctrine départementale pour un développement maîtrisé du photovoltaïque - Mars 2009
- Annexe 3* → Fiche-action - Élaboration doctrine départementale
- Annexe 4* → Fiche-action - Diagnostic agricole
- Annexe 5* → Cahier des charges d'étude d'impact
- Annexe 6* → Charte des Maires du Tarn - *Fichier intégral disponible sur demande et dans les documents complémentaires en pièce jointe.*
- Annexe 7* → Charte de Bon Voisinage
- Annexe 8* → Étude sur l'énergie solaire et le Paysage - 2009
- Annexe 9* → Photovoltaïque et Diagnostic Agricole - Le diagnostic Foncier Rural et Agricole
- Annexe 10* → Doctrine régionale - Note de cadrage des services de l'Etat pour l'instruction des projets solaires photovoltaïques en région Midi-Pyrénées
- Annexe 11* → Décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 relatif aux procédures administratives applicables à certains ouvrages de production d'électricité
- Annexe 12* → Circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol
- Annexe 13* → Fiche action - Compte-rendu d'une négociation avec une commune
- Annexe 14* → Arrêté du 4 mars 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil

PROJET 2 - Le foncier agricole et les granges foraines en Val d'Azun

- Annexe 15* → Enquête Granges Foraines
- Annexe 16* → Convention Pluriannuelle de Pâturage, Cahier des Charges et Règlement
- Annexe 17* → Courrier d'enquête et Bulletin-réponse
- Annexe 18* → Zones intermédiaires, Changement de destination des granges foraines et préservation des terres agricoles et Délibération
- Annexe 19* → Éléments pour l'élaboration d'un argumentaire commun
- Annexe 20* → Commune d'Arrens-Marsous : localisation des bâtiments en zone intermédiaire
- Annexe 21* → Commune d'Arrens-Marsous: localisation des bâtiments en zone intermédiaire - Approche zoomée

PROJET 3 - Prise en compte des concurrences et conflits d'usages fonciers des zones périurbaines dans l'approche du SCoT Nord-Toulousain

- Annexe 22* → Analyse du marché foncier sur 5 ans : 2006-2010 - SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC
- Annexe 23* → Description de dossiers représentatifs des thématiques rencontrées dans les arbitrages - SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC
- Annexe 24* → Diaporama du portail VIGIFONCIER
- Annexe 25* → Document de présentation VIGIFONCIER
- Annexe 26* → Diaporama de Terres en Villes



GUIDE METHODOLOGIQUE



USAGES ET CONFLITS D'USAGES AUTOUR DU FONCIER AGRICOLE

Aménagement
Foncier
Usage
TERritoires



RAPPORT D'ACTIVITÉ AFUTER - **PROJET 1**

Présentation et mise en
perspective de l'opération



**L'implantation de fermes
photovoltaïques au sol
dans le département
du Tarn**

Aménagement
Foncier
Usage
TERritoires

Bilan au 30 août 2011
Olivier TARDY
Chambre d'Agriculture du Tarn
o.tardy@tarn.chambagri.fr
05 63 48 83 83



1 | PROBLÉMATIQUE LOCALE

Le développement des centrales photovoltaïques au sol a fait naître de nouvelles interrogations sur la consommation et le changement de destination des espaces agricoles et naturels.

En effet, dès 2007, le département du Tarn a vu les démarcheurs et les porteurs de projet arpenter les campagnes pour trouver des sites d'implantation. Cette situation est devenue particulièrement critique dans le sens où, très rapidement, de nombreux projets ont vu le jour (sur le papier) entraînant potentiellement une forte consommation d'espace, sur des terres agricoles de bonne qualité. Cette situation a été rapidement considérée comme inacceptable par l'ensemble des aménageurs du territoire. Ceci a été d'autant plus vrai pour la profession agricole qui a vu dans ces projets une nouvelle source de conflit d'usage sur les terres agricoles, le foncier étant déjà soumis à une très forte pression dans le Tarn.

2 | CONTEXTE LOCAL

Le département du Tarn est confronté, depuis les années 2000 à une très forte pression foncière liée à son attractivité. Cette attractivité, très inégale selon les secteurs du département, est principalement due à son positionnement préférentiel vis à vis de Toulouse. Nombreuses sont les communes desservies à la fois par une liaison autoroutière et par le rail avec une cadence assez élevée. Cadencement qui, nous le savons, est appelé à être densifié par des travaux engagés par le Conseil Régional sur la ligne SNCF Toulouse-Saint-Sulpice.

Cette attractivité est vraie autant pour les activités économiques que pour le résidentiel.

L'arrivée de l'A68 a été une réelle opportunité pour le département, qui a su profiter de cet équipement important pour créer des zones d'activités tout au long de cet axe majeur de Saint-Sulpice jusqu'à Albi.

Quant à l'attractivité résidentielle, elle repose sur le caractère rural affirmé de la grande majorité des communes de notre département. L'agriculture y tient une place importante tant en terme économique (emploi, valeur ajoutée...) qu'en terme paysager. Elle façonne un cadre de vie attirant et fait de nos communes des collectivités dynamiques.

L'ensemble de ces atouts a eu d'importantes conséquences sur la consommation des espaces agricoles et naturels, dont la surface a très fortement régressé sous l'effet d'une importante pression foncière. Cette artificialisation a été amplifiée par une absence quasi-totale de maîtrise des développements urbains. Non seulement la consommation d'espace a été importante, mais surtout l'espace a été gâché avec des implantations anarchiques, dans des secteurs de forte valeur agronomique (bien souvent les meilleures terres du département), sur des parcelles de grandes tailles, au milieu des champs... Avec un peu de recul, l'examen de ce modèle de développement montre clairement qu'il s'est effectué au détriment de l'agriculture, et qu'il a parfois mis en danger des exploitations agricoles.

Ce modèle de développement n'est pas tenable, tant pour les exploitations agricoles que pour la préservation de l'environnement. Les évolutions législatives et réglementaires ainsi que les évolutions des mentalités font toutefois que ces modèles de développement sont en cours de « disparition ».

Mais le foncier demeure un bien extrêmement convoité pour les richesses qu'il est possible de créer au travers d'aménagements autres qu'agricoles.

Le développement des énergies nouvelles a engendré une nouvelle forme de pression, jusqu'alors méconnue de la profession agricole et des aménageurs en général.

3 | HISTORIQUE DU CONFLIT

Le plan de développement des énergies renouvelables encouragé par l'État rend la production d'énergie photovoltaïque particulièrement attractive. De son côté, le département du Tarn dispose d'un réseau électrique dense et de très bonne qualité. Cet atout le rend particulièrement attractif pour l'implantation de centrales photovoltaïques au sol.

Les porteurs de projets pour des installations de panneaux au sol, par souci de facilité, ont très rapidement proposé des projets sur des surfaces agricoles, souvent de très grande taille (plus de 20 hectares) et presque toujours sur des terres plates et de bonne valeur agronomique. Le conflit d'usage était né.

Dès le début de 2008, la Chambre d'Agriculture du Tarn s'est positionnée sur la question du photovoltaïque, affirmant que les projets sur des bâtiments agricoles devaient être soutenus et que les projets au sol, sur des parcelles agricoles, devaient être exclus.

Suite à ce positionnement politique, la Chambre d'Agriculture a saisi les services de la Préfecture de cette question afin que l'État puisse développer une position sur ce dossier, en faveur du maintien des espaces agricoles.

Face à une multitude de porteurs de projets la Chambre d'Agriculture a pu apparaître comme ayant une attitude négative vis à vis du photovoltaïque au sol. Or il n'en est rien. La seule exigence défendue est la préservation des terres agricoles, maintes fois affirmée par la loi, et la réduction de la consommation des espaces agricoles et naturels au strict nécessaire.

Les objectifs de développement des énergies renouvelables auxquels la France s'est engagée ne sont pas incompatibles avec la position de la profession agricole, qui considère que d'autres espaces peuvent être disponibles. Cependant, la solution de facilité offerte aux porteurs de projet pour atteindre ces objectifs est de coloniser les terres agricoles les plus plates et les plus vastes possibles en y implantant des panneaux photovoltaïques.

Enfin, il y avait très clairement une rentabilité financière engendrée par l'obligation d'achat à un prix très avantageux qui a fortement incité les porteurs de projet à ne pas se poser de questions sur la compatibilité des panneaux au sol avec l'agriculture.

L'agriculture ne pouvait pas accepter cette vision et cette absence d'exigence vis à vis de la consommation d'espace.

En ce sens, la Dépêche du Midi publiait le 23 avril 2011 un article intitulé « La ferme solaire qui énerve » :

« Comment ce projet a-t-il pu voir le jour ? C'est la question que se posent une dizaine d'agriculteurs du Ségala face au chantier de construction d'une ferme solaire sur deux parcelles de terrain d'environ deux hectares situé au lieu-dit : «Barbiel», commune d'Assac et appartenant au maire de la commune Daniel Caylus. La Direction Départementale des Territoires et la Chambre d'Agriculture ont refusé ce projet eu égard au fait que la ferme allait être implantée sur des terres agricoles, ce que la loi interdit. «Nous ne sommes pas contre le solaire, souligne Guillaume Palazy, président des Jeunes Agriculteurs de Valence d'Albi, on a suffisamment de bâtiments pour mettre les panneaux sur les toitures, alors pourquoi sur des terres plates, en zone de montagne comme ici elles sont recherchées». De son côté Daniel Caylus indique qu'il a loué le terrain et qu'une clause du bail l'autorise à faire paître ses moutons sous les panneaux. « Cela ne nuit donc pas à l'activité agricole » conclut-il. »

4 | ENJEUX ET OBJECTIF DE L'ACTION

La Chambre d'Agriculture du Tarn s'est positionnée rapidement sur la problématique du photovoltaïque au sol. Début 2008 elle a arrêté sa position politique, qui précise que l'installation de panneaux photovoltaïques sur des surfaces agricoles cultivées n'est pas envisageable.

A partir de là, elle a fait en sorte de défendre et de diffuser cette position auprès de ses partenaires sur les dossiers d'occupation et d'aménagement de l'espace (État, association des maires, Société d'Aménagement Foncier Aveyron-Lot-Tarn...).

Dans le cadre du projet AFUTer, l'action de la Chambre d'Agriculture du Tarn vise à orienter les porteurs de projets de centrale photovoltaïque au sol vers des espaces qui ne présentent pas ou peu d'enjeux ni pour l'agriculture ni pour l'environnement. L'objectif de cette démarche est d'éviter d'accroître encore plus la pression sur les espaces agricoles, pression déjà très forte aujourd'hui.

Le projet AFUTer devait permettre de mobiliser davantage de moyens pour accompagner les porteurs de projets vers des solutions acceptables, et de rationaliser la méthode mise en œuvre.

5 | CONTEXTE NATIONAL

En 2008, lors du début de l'action AFUTer, il n'existait aucun encadrement réglementaire particulier pour les projets de photovoltaïque au sol. Cet état de fait n'a pas été sans poser problème. L'absence de réglementation spécifique a été une des problématiques qu'il a fallu gérer, même si rapidement le législateur s'est emparé de la question et nous a donné les moyens juridiques de répondre aux porteurs de projets (Cf. Annexe 11 et 12).

Cette absence de réglementation a été d'autant plus préjudiciable qu'il y a eu un mouvement fort de la part de l'État qui a souhaité favoriser les installations de panneaux photovoltaïques au sol à travers un tarif très attractif pour le rachat de l'électricité produite et d'un affichage de développement ambitieux de la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique français.

6 | DÉROULEMENT DE L'ACTION

Diagnostic

L'absence de réglementation en matière d'implantation des centrales photovoltaïques au sol a eu comme conséquence première que, face à la multiplication des projets, la Chambre d'Agriculture et l'ensemble des partenaires se sont retrouvés plutôt démunis (Cf. Annexe 1). Deux arguments principaux ont été utilisés par les services :

- d'une part il a été mis en avant que ces installations portaient une atteinte importante à l'activité agricole. À ce titre les demandes d'autorisation au regard du droit de l'urbanisme devaient être refusées.
- d'autre part, dans les communes couvertes par un document d'urbanisme, les projets de centrales photovoltaïques venaient s'implanter en zone agricole ou en zone naturelle. Pour la Chambre d'Agriculture, il y avait une incompatibilité entre des projets d'artificialisation du sol par des panneaux et la règle qui doit prévaloir en zone naturelle et encore plus en zone agricole, de maintenir les potentiels agronomiques, naturels, environnementaux ou paysagers.

Cette position n'a pas été facile à faire partager car nombreux sont ceux qui imaginent encore que la zone agricole est une réserve foncière, où il ne se passe rien, où aucune richesse n'est produite. Pour illustrer cette affirmation, nous avons fréquemment entendu dire que « l'agriculture n'avait pas d'avenir » ou alors qu'il fallait « faire des panneaux, au moins ainsi on enrichira un paysan ».

La Chambre d'Agriculture ne peut-être qu'en désaccord avec ces propos, jugés choquants pour les agriculteurs et économiquement infondés (n'oublions pas que l'agriculture et l'agroalimentaire sont une force économique puissante pour la France ; en Midi-Pyrénées, ces secteurs sont les premiers employeurs). Encore faut-il arriver à faire partager ce point de vue et à convaincre les aménageurs du territoire de l'importance de protéger les terres agricoles. Cela passe par la mise en place de règles du jeu communes à tous les acteurs locaux.

Système de gouvernance

La prise de conscience du danger en termes de consommation d'espace des centrales photovoltaïques au sol a été très rapide. Ainsi, dès les premiers dossiers, la Chambre d'Agriculture du Tarn a demandé que soit mis en place un groupe de travail départemental pour réfléchir à cette nouvelle problématique et fixer des règles générales autour d'un consensus local.

Suite à cette sollicitation, le Préfet du Tarn a constitué, dès septembre 2008, un groupe de travail qui regroupait les services de l'État, la DREAL, l'association des maires, le Conseil Général, le CAUE, ERDF, le syndicat départemental des énergies du Tarn et la Chambre d'Agriculture.

La mission de ce groupe de travail, fixé par le Préfet, était claire : d'une part il fallait travailler à l'élaboration d'une doctrine départementale sur le thème du développement maîtrisé des énergies renouvelables ; d'autre part, le groupe de travail devait examiner les demandes d'implantation des centrales photovoltaïques au sol et émettre un avis motivé pour éclairer le Préfet dans la décision à prendre.

→ **Sur la doctrine départementale** (Cf. Annexes 2 et 3) :

Six rencontres du groupe de travail ont été organisées. Au cours de ces réunions, la Chambre d'Agriculture a participé activement, notamment en mettant en avant la nécessité de réaliser, pour chaque projet de photovoltaïque au sol, un diagnostic agricole du secteur sur lequel le projet souhaite s'implanter. Seule une étude précise, qui englobe un espace au-delà du seul site du projet permet de mesurer l'impact réel d'un parc photovoltaïque au sol sur l'agriculture. La Chambre d'Agriculture a particulièrement insisté sur cette exigence d'une étude d'impact agricole qui ne se limite pas aux seules parcelles du projet (Cf. Annexe 4).

→ **Sur le pôle départemental photovoltaïque :**

Pour le suivi des projets photovoltaïques a été mis en place un pôle photovoltaïque, qui regroupe l'ensemble des partenaires associés à ce dossier. Il a pour mission de recevoir les porteurs de projet pour un pré-examen informel.

Il est également appelé à faire des visites sur site pour se rendre compte et mesurer sur place les impacts agricoles, paysagers et environnementaux des projets de centrale.

Son rôle est fondamental dans l'orientation des porteurs de projet et dans l'impulsion qu'il donne pour un positionnement des centrales sur des surfaces à faible enjeux agricole, paysager et environnemental.

Outils mobilisés

Avant toute chose, la Chambre d'Agriculture a utilisé les outils réglementaires existants pour faire en sorte que l'impact de ces projets, gros consommateurs d'espaces, soit étudié avec sérieux.

Pour ce faire, la Chambre d'Agriculture exigeait que soit réalisée une étude d'impact. Cette exigence s'appuyait sur le Code de l'environnement et sur l'obligation faite à tous les projets d'un montant supérieur à un million neuf cents mille euros et qui ont un impact sur l'environnement de réaliser une étude de ces impacts. Une fois acté le principe d'obliger les porteurs de projets à réaliser une étude d'impact, il a fallu définir son contenu (Cf. Annexe 5).

Nous avons également mis en avant les outils du Code de l'Urbanisme. En effet, selon le code de l'urbanisme la gestion du sol, bien commun non renouvelable, doit notamment répondre à une logique de gestion économe (art L110 Code de l'urbanisme). De cette affirmation découle un principe fondamental selon lequel aucune autorisation d'urbanisme ne doit être accordée dans la mesure où elle porte atteinte à la sauvegarde des espaces naturels ou qu'elle est de nature à compromettre les activités agricoles ou forestières.

Dans les cas des communes disposant d'un document d'urbanisme, dès 2008 nous avons fait adopter par nos partenaires une vision stricte des constructions et installations qui pouvaient s'implanter en zone agricole ou naturelle. Étaient exclues des constructions et installations admises dans ces secteurs les centrales photovoltaïques au sol.

Sur cette thématique, une discussion s'est engagée avec les porteurs du projet qui souhaitent pouvoir bénéficier d'une dérogation en la matière, expliquant que les centrales photovoltaïques relevaient de la catégorie des constructions et installations d'intérêt collectif. À ce titre ils pouvaient obtenir, à titre dérogatoire, les autorisations nécessaires pour réaliser leur projet. Cet argumentaire, s'il peut se justifier, notamment au regard des objectifs de développement des énergies renouvelables affichés par le Grenelle de l'Environnement, n'a pas été retenu dans le département du Tarn. Sous pression de la Chambre d'Agriculture, la préservation du foncier agricole a prévalu sur le développement des centrales photovoltaïques au sol.

Sur la même thématique urbanisme, il convient de mettre en avant le fait que le département du Tarn est doté depuis 2001 d'une Charte en matière d'urbanisme, élaborée en concertation entre les représentants des maires, l'État et la Chambre d'Agriculture (Cf. Annexe 6) et une charte de bon voisinage (Cf. Annexe 7). L'ensemble de ces acteurs du territoire ont l'habitude de travailler ensemble et connaissent leurs attentes mutuelles.

D'une part, le fait de se connaître a grandement facilité les relations sur ce dossier très difficile du fait de pressions importantes.

D'autre part, la Charte met l'accent sur la préservation des terres agricoles et des espaces naturels. Pour le Tarn, ces thématiques sont majeures car elles sont le socle de nombreux développements économiques et de l'attractivité de notre département. Cette Charte a également été un point d'appui pour les argumentaires développés par la Chambre d'Agriculture.

Les projets photovoltaïques au sol sont, par nature, des projets qui ont un impact paysager fort. L'approche du CAUE a été ici primordiale notamment pour permettre aux novices en la matière de comprendre et d'expliquer les impacts de ce type d'installation. En ce sens, l'atlas paysager du Tarn, réalisé par le CAUE, a aussi été mobilisé pour argumenter notre discours sur le volet paysager et son impact sur le territoire concerné par l'implantation des panneaux.

Enfin, plusieurs communes du département appartiennent au Parc Naturel Régional du Haut-Languedoc (PNRHL). Le Parc, de par ses compétences s'est penché sur la question de l'implantation des panneaux photovoltaïques au sol au travers d'un document de travail qui a été utilisé par la Chambre d'Agriculture pour argumenter sur les projets au sol. Le travail réalisé par le Parc sur la thématique des énergies renouvelables est très riche (Cf. Annexe 8).

À noter que dans le Tarn, un document de gestion des espaces agricoles et forestiers a été validé en mai 2003, mais qu'il n'a pas été mobilisé pour cette étude. Sachant que l'on peut regretter que, d'un point de vue général, il ne soit pas assez utilisé.

Démarches entreprises

Entre le plan de développement des énergies renouvelables qui rend la production d'énergie photovoltaïque particulièrement attractive et le développement des projets de centrales photovoltaïques au sol sur des surfaces agricoles, il est apparu très rapidement un conflit d'usages sur les destinations du sol.

À l'analyse, on s'aperçoit que ce conflit est basé sur des incompréhensions et des manques de prise en compte des intérêts et des contraintes de chacun. Pour la Chambre d'Agriculture, il est apparu possible d'anticiper sur ces conflits en mettant en œuvre une concertation préalable des différents acteurs.

Dès qu'elle a été saisie de projets impactant le foncier agricole, la Chambre d'Agriculture a informé les services de l'État de ses inquiétudes. Ce travail a abouti à la mise en place du groupe de travail départemental en charge de la rédaction de la doctrine et de l'examen des demandes de permis de construire (voir ci-dessus).

Dans le cadre du projet AFUTer, la Chambre d'Agriculture a eu la prétention de vouloir définir des espaces aptes à recevoir des fermes photovoltaïques. En la matière deux approches ont pu être explorées :

- Dès lors qu'une commune souhaite implanter des panneaux photovoltaïques au sol, l'objectif de la Chambre est de les inciter à engager des études foncières et agricoles particulières pour identifier des espaces où les enjeux, tant environnementaux qu'agricoles, sont faibles voire nuls (Cf. Annexe 9).

Cette étude peut se réaliser :

- Soit au moment de l'élaboration d'un document d'urbanisme. Dans ce cas le diagnostic foncier et agricole préalable au document d'urbanisme (obligatoire depuis 2006) doit permettre d'identifier ces espaces. À charge pour la collectivité d'avoir anticipé la création d'une centrale solaire au sol ;
- Soit pour répondre à une interrogation ponctuelle de la commune ou d'un administré et identifier les espaces les plus à même d'accueillir les panneaux au sol.

Dans les deux hypothèses, il faut noter que cette étude pourra être utilisée à nouveau au moment de l'élaboration de l'étude d'impact vu qu'elle devra répondre plus ou moins aux mêmes interrogations quant à l'impact agricole d'un projet.

- Tenter d'identifier, alors même qu'aucune demande ne s'est exprimée, des terrains sans enjeux agricoles ou environnementaux qui permettraient l'implantation d'une centrale solaire au sol. Il s'agissait ici d'établir une liste de critères permettant de discriminer les projets acceptables des projets inacceptables en termes d'impacts agricoles, environnementaux et paysagers.

Au travers de cette démarche il s'agissait de ne pas agir comme un prescripteur d'interdit mais comme un facilitateur, voir un élément moteur dans le développement des centrales solaires au sol.

La Chambre d'Agriculture du Tarn a souhaité ici, au moyen d'AFUTer, mener une démarche comparable à celle qui a été suivie pour les éoliennes par le biais des zones de développement de l'éolien (ZDE), en identifiant une zone de développement du photovoltaïque au travers d'une méthode d'identification définissant l'ensemble des critères à prendre en compte (au-delà des critères agricoles).

Méthodes mobilisées

Le maître mot de l'action de la Chambre d'Agriculture du Tarn sur le projet AFUTer des centrales photovoltaïques au sol a été « RESTER DISPONIBLE ». Dans une période où il est difficile de dégager du temps pour des actions de long terme, AFUTer nous a permis d'être disponible pour les porteurs de projet et d'identifier l'action de la Chambre d'Agriculture sur la problématique de l'implantation des centrales photovoltaïques au sol.

La Chambre d'Agriculture a pu être disponible pour répondre à l'ensemble des sollicitations faites par les collectivités locales sollicitées par des porteurs de projets. L'idée était de rencontrer l'ensemble des acteurs du projet (élu, propriétaires et porteurs du projet) afin d'échanger sur le choix de l'implantation.

Cela a donné lieu à plusieurs rencontres au bureau et sur place pour arriver à trouver une solution acceptable en termes de consommation d'espace par l'ensemble des partenaires.

Plusieurs rencontres ont également eu lieu à la demande de la Chambre d'Agriculture. En effet, notre réseau nous apporte beaucoup d'informations sur ce qui se passe dans les territoires. Grâce à ce maillage territorial, nous avons pu être informés de projets de centrales photovoltaïques situées sur des parcelles agricoles.

La connaissance très en amont du projet nous a permis de solliciter les collectivités locales pour aborder avec elles la question de l'implantation des panneaux et chercher une solution satisfaisante.

En interne, face à la problématique des centrales photovoltaïques au sol et aux enjeux fonciers importants, la Chambre d'Agriculture souhaite moderniser sa technique d'appréciation de ce genre de dossier. Pour se faire, un groupe de travail réunissant plusieurs élus de la Chambre, est désormais appelé à se prononcer sur les projets d'implantation une fois les premiers éléments connus. Ce groupe a pu se prononcer à différents moments de la procédure :

- **Sur une idée de projet** : bien souvent, avant même de commencer à investir du temps, de l'énergie et de l'argent sur un site d'implantation, les porteurs de projet nous ont sollicités pour venir présenter le site retenu et connaître notre sentiment sur l'opportunité de mener des études. Par ce biais-là, la majorité des projets les plus négatifs pour l'agriculture n'ont pas vu le jour, la Chambre d'Agriculture n'hésitant pas à s'exprimer défavorablement.
- **Sur le projet une fois l'étude d'impact réalisée** : ce moment-là est très favorable au débat car on a alors des éléments objectifs d'impact sur l'agriculture et les mesures compensatoires pour limiter ces impacts étaient également connues. Il y a dans cette phase peu de place au subjectif, ce qui permet de prendre la meilleure décision.
- **Sur la demande au titre du droit de l'urbanisme** (déclaration préalable ou permis de construire) déposée par le porteur de projet. Dans ce cas il fallait être réactif pour pouvoir se faire un avis sur l'impact agricole et argumenter notre position. Il est apparu que, sur les

premiers projets sans étude d'impact, la position a été très défensive. « En absence d'information sur l'impact du projet sur les terres agricoles et les exploitations agricoles environnantes, l'avis ne peut-être que défavorable ».

La Chambre d'Agriculture, en tant que personne publique associée, participe aux travaux d'élaboration des SCOT. Le projet AFUTer, qui nous a sensibilisé à la problématique du photovoltaïque, et nous a permis de développer un discours cohérent et argumenté pour mettre en avant cette problématique au sein des groupes de travail SCOT.

Avec du recul, on s'aperçoit que cette problématique n'était pas systématiquement traitée dans ces documents. Était abordée la question des énergies renouvelables mais aucune allusion particulière n'était faite sur le photovoltaïque au sol.

Nos interventions ont permis de compléter les ScoT sur ce volet de l'utilisation et de l'organisation de l'espace, fondamental dans ce document stratégique d'organisation du territoire.

Moyens : coût, nombre de jours, calendrier de réalisation

Du point de vue de la problématique photovoltaïque au sol, l'action AFUTer a permis de dégager le nombre de jours suffisant (une quarantaine) pour travailler sur les enjeux et les perspectives de cette activité.

Une action sur deux années nous semble être satisfaisante, même si le travail sur le photovoltaïque au sol ne s'achèvera pas avec la fin de l'action de l'AFUTer. Mais ce projet nous a permis de capitaliser de l'expérience et de bien comprendre les besoins et les freins des porteurs de projets. Il nous a également permis de développer notre discours.

7 | ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE DE L'OPÉRATION

Points positifs

Depuis de nombreuses années, la Chambre d'Agriculture se veut être à la pointe de la lutte contre la consommation excessive d'espaces et met en place des actions pour préserver le foncier agricole et naturel. Les projets d'implantation de centrale solaire au sol nous ont obligés à affiner notre positionnement pour répondre aux porteurs de projet. Face à de nouveaux enjeux en termes de consommation d'espaces, il a fallu s'adapter.

Ainsi, le projet AFUTer nous a permis de consacrer du temps à la compréhension et à l'analyse des enjeux et des risques de l'implantation au sol des panneaux. Il nous a surtout permis de développer un discours structuré à apporter aux décideurs locaux face à une multiplication importante de ce type de projet.

La Chambre d'Agriculture a pu « prioriser » entre les atteintes jugées inacceptables au foncier agricole et les projets photovoltaïques au sol jugés exemplaires. Ainsi, la méthode qui a été suivie est la suivante : dès lors que nous avons connaissance d'un projet, nous sommes allés à la rencontre des décideurs locaux pour discuter avec eux du site d'implantation. Dans la mesure où ce site ne portait pas atteinte à des espaces agricoles exploités, la Chambre n'avait pas de remarques à faire.

Par contre, dans la mesure où un conflit d'usage pouvait apparaître, nous avons toujours essayé de convaincre les élus de ne pas favoriser ce type de projet. Pour se faire nous avons mis en avant la nécessité de préserver les espaces agricoles et naturels. Surtout, nous avons incité les décideurs locaux à envisager des sites d'implantation qui n'étaient pas de nature à générer un conflit.

Les sites mis en avant correspondaient aux sites non exploités par l'agriculture et aux sites dont le changement d'affectation ne perturberait pas des espaces à enjeux environnementaux. Cette double entrée nous semblait et nous semble encore fondamentale.

Il ne s'agit pas d'écarter les centrales photovoltaïques au sol des espaces agricoles pour les reporter vers des espaces à enjeux environnementaux. Il faut identifier des espaces où ces deux éléments ne seront pas contrariés pour aller vers un projet exemplaire.

La recherche de l'exemplarité du projet a été notre priorité. Il ne faut pas tomber dans une espèce de facilité qui voudrait que l'on implante les panneaux sur des terres agricoles sans rechercher des espaces plus à même d'être occupés par des panneaux. Cette tentation, qui a été celle des développeurs sur les premiers projets, a été vivement combattue. Outre le fait qu'elle génère des conflits d'usage elle ne constitue pas une solution responsable face à la forte consommation des espaces qui existe déjà. Elle aurait eu en outre des effets collatéraux dévastateurs sur le foncier, notamment un renchérissement de son prix et une banalisation des terres agricoles.

Dans ce même esprit nous avons mis en avant la nécessité, pour l'élu local désireux d'accueillir une centrale photovoltaïque au sol, de modifier le document d'urbanisme en vigueur sur sa commune. Ceci pour différentes raisons :

- D'abord cela permettait de vérifier que le projet correspondait à un projet communal. Bien souvent, sur ce type de projet, les décideurs locaux ne font qu'accompagner une demande d'un particulier. Si cet accompagnement est normal, il doit, selon nous, se traduire par un engagement supérieur qui passe par la modification du document d'urbanisme. Par cette procédure, l'élu ne fait pas qu'accompagner une démarche, mais en devient un promoteur. Il s'approprie ainsi les enjeux et les risques d'un projet d'implantation de panneaux au sol. Il est alors plus à même de juger la pertinence de ce type d'installation sur son territoire. Par cette formalité il s'agit d'inciter l'élu à réfléchir à une démarche de territoire au-delà d'une simple réponse favorable à un porteur de projet. De la réflexion va apparaître la réelle motivation des décideurs locaux à accueillir ou pas ce type de projet
- Ensuite la phase de modification du document d'urbanisme nous a permis de rencontrer les décideurs locaux et de les sensibiliser sur l'avenir des espaces agricoles et naturels de leur commune. En effet, l'ouverture d'une modification d'un document est aussi un moment où l'on peut faire le bilan des espaces agricoles et naturels qui ont disparu et des espaces qui seront amenés à être artificialisés dans le futur. De cette étape importante du « bilan et perspectives » il est facile de tirer des enseignements sur la consommation d'espaces et de mesurer et chiffrer les espaces amenés à disparaître dans le futur du fait à la fois de l'urbanisation et des panneaux solaires au sol. Là encore, cette étape permet de poser sur le papier et de chiffrer la consommation d'espaces, ce qui permet de réfléchir au développement du territoire et de prendre une décision éclairée.
- Enfin, l'avantage de cette procédure est qu'elle nécessite une enquête publique. Hors, dans un premier temps, en l'absence de réglementation particulière, nous ne savions pas si une telle confrontation d'un projet particulier avec les citoyens était obligatoire. Dans le doute, la modification du document d'urbanisme permettait de passer par cette étape fondamentale qu'est la consultation des simples citoyens sur un projet qui va impacter son territoire. On réintroduit ainsi une idée de participation active de l'administré au devenir de son territoire, alors que la réglementation (au moment des premiers projets) ne la prévoyait pas.

Points d'amélioration

Afin d'orienter les porteurs de projets vers des espaces où le retrait de foncier est le moins préjudiciable à l'agriculture il est nécessaire d'élaborer une grille de lecture des espaces agricoles en fonction de leur potentiel productif. Tel était l'ambition de la Chambre d'Agriculture. Mais rapidement nous avons buté sur des difficultés à la fois techniques et sémantiques.

D'un point de vue technique, ce travail est apparu comme extrêmement fastidieux. Il revêt plusieurs aspects selon le degré de précision que l'on souhaite atteindre :

L'idéal est d'arriver à un travail à la parcelle ou à l'ilot où pour chaque espace soit défini la nature de la culture, son utilisation agricole ou forestière ou environnementale ainsi qu'une valeur agronomique. Cet idéal est loin d'être atteint, d'autant plus que la carte des sols existante ne permet pas de donner une valeur à la parcelle.

De même la cartographie Corine Land Cover permet de récupérer des informations, mais n'est pas non plus opérationnelle pour définir des espaces aptes à recevoir des panneaux au sol.

En fait le principal problème technique est que l'échelle des documents de classification des sols n'est pas compatible avec l'échelle des projets de centrales photovoltaïques au sol qui nécessitent obligatoirement une étude d'impact agricole particulière.

D'un point de vue sémantique, il a été impossible de mettre d'accord l'ensemble des partenaires du projet AFUTer sur des définitions communes. Or, poser des définitions pour mettre derrière les mêmes mots, les mêmes concepts est une étape fondamentale. À titre d'exemple, on peut citer la question de la définition de la bonne valeur agronomique du sol. S'il est facile de définir la valeur agronomique, il est en revanche quasiment impossible de définir le seuil au-delà ou en deçà duquel cette valeur devient bonne ou mauvaise. Il en est de même sur la notion de rendement, où il est impossible de définir un seuil qui permet de les qualifier de bons ou mauvais du fait des fortes variations entre les secteurs agricoles.

Sachant que derrière cette incapacité à poser des définitions se cache également le désir de ne pas s'enfermer dans une catégorisation qui peut nuire à l'inventivité et qui pourra bloquer des projets qui mériteraient d'être soutenus. L'ensemble des intervenants souhaitent garder de la souplesse dans l'interprétation des données pour conserver une capacité à décider.

À ce jour, nous regrettons que les études d'impact restent très légères sur le volet agricole, malgré les remarques que nous avons pu faire sur ce sujet. En effet, dans la quasi-totalité des études, le volet agricole repose sur une description de l'activité agricole sur la parcelle du projet. Hors il faut selon nous élargir le spectre au-delà de la seule parcelle du projet. Ce n'est que par cette méthode qu'il sera possible de mesurer l'impact réel de la perte d'une parcelle agricole sur le système agricole de la commune ou du canton (Cf. Annexe 5).

L'agriculture est le seul domaine pour lequel on n'examine pas les enjeux agricoles autour de la parcelle du projet. Dès lors, l'étude d'impact ne mesure en rien l'impact du projet sur l'agriculture environnante. Il s'agit d'une simple étude sur l'utilisation agricole de la parcelle, mais pas une étude d'impact.

Nous restons très critiques sur ce point qui selon nous ne satisfait pas aux obligations faites aux porteurs de projet de mesurer avec précision les conséquences de la réalisation du projet sur le monde agricole.

Il faut quand même noter que, au regard de la réaction plutôt négative du monde agricole en général sur les projets de photovoltaïques au sol, les études d'impacts prévoient toujours des mesures compensatoires pour limiter l'impact sur l'agriculture.

Ici apparaît clairement le manque de considération de l'agriculture dans ces études d'impact. Non seulement elles ne nous permettent pas de mesurer l'impact d'un projet sur l'agriculture au-delà de la seule parcelle de l'étude, mais en plus elles proposent des compensations pour limiter des impacts qu'elles n'ont pas analysés. On comprend dès lors pourquoi les mesures compensatoires ne permettent jamais de venir compenser les impacts de la perte de foncier exploitable pour les agriculteurs voisins du projet.

Leviers

Éloigner des espaces agricoles les projets de centrales photovoltaïques au sol est donc une méthode pour éviter un conflit d'usage certain. Pour se faire une des propositions consiste à privilégier la réhabilitation d'espaces impropres à d'autres utilisations.

Sur nos territoires, nombreuses sont les parcelles qui ne sont pas utilisées. Ce délaissement a plusieurs motifs. Ce peut-être des parcelles improductives d'un point de vue agricole mais aussi des parcelles polluées par une activité industrielle ou artisanale, ou encore des parcelles enclavées ou difficilement accessibles. Toute l'attention de l'ensemble des acteurs du territoire doit se porter sur l'utilisation et la réhabilitation de ces parcelles. Outre le fait que poser des panneaux sur ces espaces ne crée pas de conflit dans leur usage, il permet de valoriser des espaces inutilisés ou inutilisables.

C'est ici un levier important qui permet d'éloigner les centrales au sol des terres exploitées et de limiter par la même les risques de conflits.

Freins

Au départ de la démarche AFUTer, la Chambre d'Agriculture avait conceptualisé une réponse départementale aux tentatives d'utilisation des espaces agricoles par les porteurs de projets photovoltaïques au sol. Cette animation « locale » reposait sur l'élaboration au niveau du territoire d'une doctrine départementale. Ce travail a été réalisé avec de nombreux partenaires sous l'égide de l'État (Cf. Annexe 3).

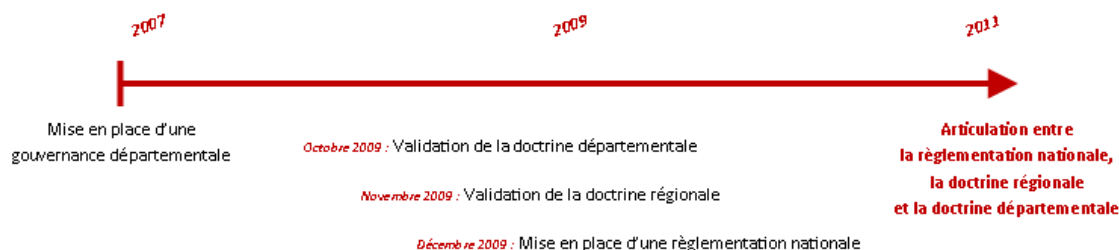
Mais la question de l'implantation des panneaux photovoltaïques est très rapidement devenue une question qui a dépassé le cadre départemental du fait de la forte pression foncière que faisaient peser les porteurs de projet sur les espaces agricoles.

La conséquence de cela a été la reprise régionale de cette problématique qui a abouti à la rédaction d'une doctrine régionale (Cf. Annexe 10). Cela a eu pour conséquence première de mettre un coup d'arrêt brutal aux travaux départementaux, pour la simple raison que tout le travail local ne servait plus à rien du fait du « caractère normatif supérieur » de la règle régionale. Seule cette dernière s'impose désormais aux porteurs projets.

Il faut noter sur ce point que, dans son contenu, la doctrine régionale semble s'être largement inspirée du travail réalisé au niveau tarnais.

Surtout, l'engouement pour les centrales photovoltaïques au sol a eu comme second effet une réaction du pouvoir réglementaire qui est très vite intervenu pour instaurer un cadre commun. Cela a abouti à la mise en place d'une réglementation nationale au travers du décret du 19 novembre 2009 relatif aux procédures applicables à certains ouvrages de production d'électricité (Cf. Annexe 11) complété par une circulaire du 18 décembre 2009 (Cf. Annexe 12).

De ce fait, le projet AFUTer s'est trouvé amputé d'une grande partie de sa pertinence. Il nous est dès lors devenu difficile d'être créatifs pour la simple raison qu'une bonne partie des solutions mises en œuvre localement ont été reprises par la réglementation nationale.



Le principal frein à l'action a été l'incompréhension des porteurs de projets, des décideurs locaux et des propriétaires fonciers concernés par les projets. En effet, nous étions en face d'un conflit d'usage et donc d'intérêts divergents.

Les intérêts financiers de l'ensemble des intervenants sur le montage des projets s'opposaient directement à la nécessaire préservation des espaces agricoles. Nombreux ont été ceux qui ne comprenaient pas pourquoi l'agriculture souhaitait limiter les emprises sur son outil de travail, ceci alors même que le photovoltaïque pouvait être une ressource financière importante pour les propriétaires du foncier.

De plus, cette incompréhension était renforcée par la non adéquation apparente de cette politique avec les objectifs du Grenelle de l'environnement qui impose un développement important des énergies d'origine renouvelable dans la production électrique française.

Cette double incompréhension, si elle est pour partie guidée par des intérêts particuliers et par une certaine mauvaise foi (qui voudrait qu'il n'y ait pas d'autres espaces que les espaces agricoles pour développer des projets photovoltaïques au sol) nous a posé d'importants problèmes. Il a fallu expliquer et expliquer encore l'importance de maintenir le potentiel agricole pour la production de biens alimentaires.... En fait, on s'aperçoit que le désir d'éviter le conflit d'usage est en lui-même générateur d'autres conflits, du fait des incompréhensions (réelles ou simulées) qui peuvent naître lorsque l'on demande de faire des arbitrages sur la consommation d'espace.

8 | ÉVALUATION DE L'ACTION

Effets induits

L'action AFUTer, combinée aux évolutions réglementaires a eu un effet très positif sur le département du Tarn. En effet, à ce jour, un seul projet de centrale photovoltaïque au sol est sorti de terre. Sachant que ce projet a suscité et suscite encore une importante controverse du fait de l'accord qui a été obtenu par des voies peu conformes à ce que la réglementation exige de ce type de projet.

Du point de vue des projets présentés, les tous premiers projets étaient très préjudiciables en termes d'impact agricole. Face à cela, l'ensemble des services instructeurs est parti à la recherche d'un projet « exemplaire » à faire aboutir rapidement. Ce fut le cas avec le dossier de la commune du Séquestre.

Nous avons ainsi pu établir une référence sur ce qui était faisable en termes de centrale solaire au sol. Cette référence à un projet de haute qualité nous a par la suite servi pour fixer les exigences à avoir vis à vis des porteurs de projets.

Une commune a affiché son désir de voir une centrale photovoltaïque s'implanter sur son territoire. Le foncier sous ce projet était des parcelles irrigables et de bonne valeur agronomique. Pour se faire, la commune a procédé à une révision de son document d'urbanisme. Cette procédure a permis à tout le monde de se prononcer (État, agriculture, citoyens...) et à la commune de prendre la décision qu'elle a estimé être la bonne. D'un point de vue qualitatif, cette procédure a obligé la commune à bien réfléchir au devenir de son territoire, notamment du fait d'une emprise foncière importante consacrée à ce projet. Au final, pour l'agriculture les surfaces perdues sous ces projets seront récupérées ailleurs. Le bilan est donc en demi-teinte (Cf. Annexe 13).

Résultat

Grâce au projet AFUTer, nous avons pu :

- Rencontrer sur site une dizaine de porteurs de projet et les aiguiller dans leurs choix de parcelles ;
- Participer à la réflexion départementale sur les projets photovoltaïques au sol (18 projets étudiés en détail) et à la doctrine départementale ;
- Rencontrer en tête à tête cinq bureaux d'études porteuses de projet de centrale au sol sur les territoires tarnais. Ces rencontres ont toujours été particulièrement riches du fait d'échanges à bâton rompu entre l'agriculture et les porteurs de projets ;
- Rationaliser la méthode mise en œuvre dans la démarche en structurant en relation avec le Consortium des fiches d'analyse et des fiches méthodologiques, ce qui la rend transposable ;
- Bénéficier des échanges d'expériences dans le réseau AFUTer ;
- Communiquer sur les actions conduites et les résultats obtenus ;
- Renforcer les partenariats au sein du département sur la problématique de l'usage du foncier.

En quoi l'action menée dans le cadre du Réseau Rural Régional a permis de faire évoluer la place de l'agriculture sur le territoire ?

Depuis longtemps déjà la Chambre d'Agriculture a pris des positions fortes sur la préservation des espaces agricoles et naturels afin de diminuer l'artificialisation des sols. Cette position a permis à la Chambre de placer l'agriculture au cœur de nombreuses démarches territoriales, ceci d'autant plus que notre département est pour l'essentiel un département rural et agricole.

L'action AFUTer nous a permis de conforter cette position et de mettre encore plus en avant la place de l'agriculture sur notre territoire. Surtout elle a permis à la Chambre d'Agriculture de

montrer ses compétences sur des thématiques extra agricoles. AFUTer nous a permis de renforcer notre image d'acteur du territoire, au service des territoires du Tarn. Le partenariat avec les collectivités locales et notre implication dans les projets de territoire se sont donc trouvés renforcés du fait des actions mises en place dans le cadre de ce projet.

La Chambre d'Agriculture défend l'agriculture et sa place dans notre économie locale par des actions sur les exploitations et par l'accompagnement des producteurs. De plus en plus elle intervient désormais par la mise en avant de l'importance de l'agriculture d'un point de vue social, économique et environnemental pour un développement durable de l'agriculture. Et le projet AFUTer, par le temps de travail qu'il a mis à disposition des techniciens de la Chambre d'Agriculture, a directement participé à cette reconnaissance de la place de l'agriculture.

9 | BILAN DE L'ACTION AFUTer

Plus-value individuelle

Pour la Chambre d'Agriculture, AFUTer a permis de consacrer du temps à une problématique nouvelle en 2009 qui a nécessité de se poser de nombreuses questions sur l'aménagement de notre territoire et sur le développement des énergies nouvelles.

Sans cet appel à projet, il est certain que nous n'aurions pas passé autant de temps à analyser les dossiers de centrale photovoltaïque au sol pour y déceler les incohérences et les conflits d'usages que ces projets allaient créer.

Grâce à ce projet, la Chambre d'Agriculture a pu acquérir et mettre en avant ses savoir-faire et ses compétences au-delà de l'agriculture stricto-sensu. Mais surtout, le projet a permis de nous interroger sur la préservation de l'espace. Pourquoi préserver les espaces agricoles face à une artificialisation ? Quels espaces protéger en priorité pour se donner les moyens de répondre à la future demande en besoins alimentaires ? Quel développement pour nos territoires ?

Sur l'ensemble de ces questions, la réflexion est en cours et doit se poursuivre.

Pour autant le projet AFUTer a permis de mettre en place un argumentaire et une méthode qui permet d'objectiver les positions et de désamorcer, dans une certaine mesure, les conflits autour du foncier générés par les projets photovoltaïques.

Plus-value collective

Cet appel à projet nous a permis de travailler avec des partenaires que nous ne connaissions pas ou peu comme ERDF ou le CAUE. Nous avons pu nous apercevoir que nous avons des interrogations communes malgré la grande différence dans nos activités quotidiennes. De ce travail en partenariat nous avons déjà pu retirer les premiers fruits sur certains dossiers.

De même il nous a permis de nous rapprocher de certains de nos partenaires avec lesquels nous avons l'habitude de travailler. Mais la problématique étant différente, nous avons pu découvrir dans nos diversités de très nombreux points communs que nous ne connaissions pas jusqu'alors. Notamment nous nous sommes aperçus que plusieurs d'entre nous ont besoin de foncier pour le développement de leurs activités. Le travail en commun nous a permis d'élargir nos relations vers de nouveaux dossiers. Il est désormais acquis que les projets qui auront un impact foncier et qui risquent d'entraîner un conflit d'usage entre agriculture et nouvel usage doivent être examinés pour avis par la Chambre d'Agriculture. AFUTer a permis de sensibiliser encore plus à la nécessaire limitation de notre consommation d'espace pour conserver des terres agricoles tournées vers la production alimentaire.

Actions à venir

Suite au moratoire sur les tarifs d'achat de l'électricité produite à partir du soleil et aux nouveaux tarifs de rachat publiés en mars 2011 (Cf. Annexe 14) tous les acteurs du territoire sont dans l'expectative.

À ce jour, l'ensemble des projets sont arrêtés dans l'attente d'une hausse des tarifs d'achat ou de l'organisation des appels à projets prévu. L'action sur le photovoltaïque au sol est donc elle aussi arrêtée vu que plus aucun projet nouveau ne sort des cartons. Seuls les dossiers qui avaient déjà avancé achèvent les phases administratives pour être prêts, dans l'hypothèse où la politique de rachat évoluerait.

Cette mise à l'arrêt peut apparaître salvatrice pour les espaces agricoles et naturels. A l'inverse, on peut regretter que les projets les plus « exemplaires », c'est à dire qui ne portent atteinte ni à l'agriculture ni à l'environnement, ne soient pas soutenus. On peut souhaiter que ces projets aboutissent.

Le projet va-t-il se pérenniser ? Comment ?

Dans toutes les hypothèses, certaines choses sont d'ores et déjà acquises. La doctrine régionale de Midi-Pyrénées vient d'évoluer dans une deuxième version reprenant les avancées réglementaires et précisant les conditions d'implantation (Cf. Annexe 10). Elle s'avère notamment être encore plus protectrice des espaces agricoles que sa première version et que la doctrine élaborée au niveau départemental.

Le comité photovoltaïque continue de se réunir, à des fréquences moindres, pour traiter les dossiers en cours et émettre des recommandations et des prescriptions. Il continuera à fonctionner autant que de besoin, pour être clair tant que des dossiers d'implantation au sol lui seront soumis.

Transfert et diffusion des pratiques

Le projet AFUTer pour le volet implantation des centrales photovoltaïques au sol a été victime du succès des panneaux. En effet, dès fin 2009, une partie de la problématique s'est vidée de tout intérêt du fait de l'émergence d'une réglementation nationale qui a encadré très strictement l'implantation au sol.

Dans ces conditions il nous a été difficile de mener un projet créatif, ceci d'autant plus qu'une bonne partie des outils que l'on avait mis en œuvre au niveau départemental ont été repris et rendu obligatoire par la réglementation nationale.

Pour autant, nous avons pu produire certaines fiches méthodes, et notamment celle sur le volet agricole du diagnostic, c'est à dire au contenu de l'étude d'impact agricole d'un projet (Cf. Annexes 4 et 5).

Nous souhaiterions que l'ensemble des bureaux d'études et des administrations s'emparent de cette problématique. La majorité des études diligentées pêche par une trop faible qualité du volet agricole du diagnostic. Un cahier des charges exigeant doit pouvoir guider les prescripteurs et les réalisateurs d'étude (Cf. Annexe 5). Au-delà de l'appui méthode qu'il apporte, il devrait-être imposé.

L'ensemble des travaux qui ont été menés dans le cadre d'AFUTer permettent de dégager une méthode d'action face à une problématique émergente :

- Le système de gouvernance élargi qui a été mis en place permet une concertation entre tous les acteurs d'une filière et la mise en place une stratégie locale, concertée et partagée ;
- La stratégie de l'ensemble des partenaires s'est concrétisée par l'outil « doctrine locale », repris par la région. Ce travail nous a permis de coucher sur le papier des règles du jeu localement acceptée et concertée ;
- Face à un conflit d'usage, la rencontre avec les porteurs de projets pour expliquer et argumenter ses positions est la meilleure méthode. Le projet AFUTer a pu nous faire toucher du doigt l'importance d'une gouvernance locale et d'une doctrine écrite qui, face aux demandeurs, permet de donner un réel poids aux arguments et surtout une légitimité.

RAPPORT D'ACTIVITÉ AFUTER - **PROJET 2**

Présentation et mise en
perspective de l'opération



**Le foncier agricole
et les granges foraines
en Val d'Azun**

Aménagement
Foncier
Usage
TERritoires

Bilan au 30 août 2011
Henri de FERLUC
SAFER Gascogne Haut-Languedoc
05 61 75 45 45
henri.de.ferluc@safer-ghl.com



1 | PROBLÉMATIQUE LOCALE

Le marché foncier du département des Hautes-Pyrénées se caractérise notamment par la vente d'un nombre important de biens bâtis de type grange foraine. Ce bâti, destiné initialement à abriter les animaux et à stocker du foin, est généralement situé dans les parties des zones de montagne dites « intermédiaires », entre le cœur de l'exploitation en plaine d'une part, et les parcours d'estive en altitude, d'autre part.

Lorsque l'usage agricole tombe, le bâti quoique non raccordé aux divers réseaux, patrimoine privé, est le plus souvent vendu à des non agriculteurs, en comprenant la plupart du temps le foncier immédiat qui lui est attenant.

La vente peut donc déboucher sur la perte pour l'agriculture du foncier associé à la grange, dans des zones où la déprise agricole est déjà engagée.

Multipliée en de nombreux points sur ces territoires sensibles, ces situations génèrent un fort risque de mitage d'implantations non agricoles dans un espace dévolu à l'élevage, associé à un péril d'embroussaillage conduisant à terme à la fermeture du paysage avec apparition de boisements non structurés.

D'autres effets induits, de nature socio-économique, en découlent : perte de revenu direct pour l'agriculture, difficulté d'organisation du travail, etc.

2 | CONTEXTE LOCAL ET HISTORIQUE DU CONFLIT

Les élus locaux ont depuis longtemps conscience de la déprise agricole liée à la perte du foncier agricole attaché aux granges foraines, lesquelles sont achetées comme résidences secondaires.

Mais en l'absence de proposition, ce conflit d'usage s'est installé, voire s'est cristallisé. Il a été contourné sans que le fonds du problème ne soit résolu. Le plus souvent, les propriétaires de granges foraines et les agriculteurs parviennent à s'entendre de gré à gré pour exploiter le foncier agricole mais sans perspective pérenne pour les exploitants. Ainsi, de nombreux agriculteurs ont des baux précaires et n'accèdent pas à l'immatriculation MSA.

Les parties prenantes, d'une part élus locaux se retrouvant dans la communauté de communes du Val d'Azun et dans le Groupe d'Action Local Vallées des Gaves, et, d'autre part, professionnels agricoles représentés par la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées et ses services techniques, s'accordent sur l'analyse de la précarisation de certaines situations, ainsi que sur la conséquence des risques de déprise si cet état de fait se maintenait.

C'est dans ce contexte d'animation territoriale préexistante au projet AFUTer, celle du programme LEADER Vallée des Gaves, où ces opérateurs avaient partagé le diagnostic sur ces problématiques que l'approche technique du traitement de la maîtrise foncière des zones intermédiaires a été retenue pour l'appel à projet AFUTer, et que la SAFER Gascogne Haut-Languedoc y a été étroitement associée.

3 | ENJEUX INITIAUX, JURIDIQUES ET TERRITORIAUX

La SAFER Gascogne Haut-Languedoc, sollicitée régulièrement à propos des projets de telles transactions, se trouve dépourvue des moyens réglementaires et juridiques adéquats pour intervenir efficacement et systématiquement dans la maîtrise de ces risques : l'enjeu juridique est réel. Il est partagé par la Fédération Nationale des SAFER, notamment dans la catégorie des situations d'association de foncier agricole stratégique ou sensible (quelle que soit sa dimension et sa valeur) avec un bien bâti ou un bien à bâtir sans usage ou vocation agricole.

Le mode de propriété collective de ces espaces est bien moins fréquent que dans les zones d'estives. Il suppose donc une volonté expresse des individus (et en amont une information et un accompagnement suffisant) pour définir le cadre notamment juridique de leur relation et assurer une certaine pérennité aux usages adaptés à ce milieu particulier.

Mais cumuler dans le temps une succession de telles réalisations augmente l'acuité des enjeux territoriaux qui portent sur :

- **La gestion des nouveaux équilibres** engendrés par les mutations foncières entre les catégories d'habitants et d'utilisateurs :
 - il s'agit d'intégrer des nouveaux arrivants dans un environnement particulier, celui de la montagne, à leur nouveau voisinage. Celui-ci met en vis-à-vis les uns, habitants temporaires aux moments les plus privilégiés de l'année, avec les autres, permanents (éleveurs...) ou encore d'autres utilisateurs occasionnels (randonneurs, chasseurs activité de loisirs...),
 - il s'agit de faire approprier en les comprenant et en les acceptant les actions raisonnées au fil des saisons des éleveurs qui conditionnent la viabilité d'une activité économique moyennant la mise en œuvre de pratiques contraintes ou constantes, voire impactant les biens périphériques.
- **Le maintien de la continuité de la valorisation agricole des territoires de zones intermédiaires** et de la qualité des paysages : les espaces de ces zones intermédiaires, bien que basés sur des propriétés privées, sont gérés par l'usage ou la confirmation d'accords explicites mais restant en majorité oraux, permettant la valorisation par un ou plusieurs éleveurs souhaitant disposer d'un espace ouvert, libre de franchissements où les animaux ont libre accès, sans gardiennage permanent. La disposition de clôtures est certainement l'élément le plus entravant au bon entretien réalisé naturellement par le pâturage du bétail. Ces espaces sont utiles à l'économie des exploitations de montagne, dans la complémentarité de la mobilisation des différents étages naturels des espaces montagnards. Ils procurent une ressource fourragère « intermédiaire » dans l'année,
- **La prévention des risques naturels**, notamment d'incendie, dans des zones mal entretenues et embroussaillées,
- **Les conflits d'usage**, prolongés par des risques de conflits de voisinage, et qui sont composés :
 - **d'un élément juridique** : le changement de destination du foncier agricole, en se transformant en espace de loisir privatif par exemple,
 - **d'un élément technico-économique** : la perte du foncier attaché aux granges,
 - **d'un élément environnemental** : la fermeture des paysages.

4 | OBJECTIF DE L'ACTION

L'action engagée dans le programme AFUTer doit permettre de dégager les éléments méthodologiques mais également techniques et de communication, qui doivent devenir des leviers opérationnels au service des objectifs suivants concourant à :

- Maîtriser l'utilisation du foncier, qui peut se rechercher tant par la maîtrise directe de la propriété par l'exploitant, que par l'organisation de l'accès et de la garantie apportée aux exploitants de l'usage agricole de ces parcelles à leur bénéfice,
- Maintenir l'agriculture,
- Permettre, lorsqu'il n'est pas trop tard, la reconquête de ces zones intermédiaires,
- Conserver un paysage ouvert, des espaces entretenus,
- Faire vivre un patrimoine bâti remarquable,
- Accueillir des résidents secondaires, occasionnels ou touristiques.

5 | CONTEXTE NATIONAL

Pour ce thème, dont le cadre juridique dépasse largement les spécificités locales, plusieurs types d'outils existants ont été sollicités :

Tout d'abord, concernant l'intervention sur le marché foncier : il s'agit des outils maîtrisés par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, comme chacune des SAFER de France, et qu'elle mobilise dans la mise en œuvre de ses interventions de mission de service public :

- L'observatoire du marché foncier tenu par les SAFER, alimenté par l'information transmise au quotidien sur tout projet de transactions foncières dans l'espace rural et périurbain émanant des notaires. L'observation porte tout autant sur le repérage unitaire de chaque projet de transaction préalable à l'instruction de toute demande de préemption, que sur le traitement statistique et analytique qui résulte de la compilation informatique de ces éléments.
- Les capacités juridiques octroyées aux SAFER dans la rétrocession des biens maîtrisés par elle et la faculté, pour les transactions issues d'acquisition amiable, de rétrocéder une propriété en séparant le bâti de la partie non-bâtie.

Ensuite, concernant les moyens d'organiser et de pérenniser l'accès du foncier aux acteurs agricoles, en l'occurrence des éleveurs de montagne :

- Le bail rural
- Les dispositifs réglementaires de gestion de l'espace :
 - Associations Foncières Pastorales,
 - Groupements Pastoraux,
 - Convention pluriannuelle de pâturage

L'essentiel de ces outils mobilisés relèvent de dispositions réglementaires issues du Code Rural, peu, mal ou insuffisamment connues.

6 | DÉROULEMENT DE L'ACTION

L'action s'est déroulée à partir de l'automne 2009, suite aux réunions techniques préparatoires et à celles préparant la candidature à l'appel à projet du Réseau Rural Régional. Elle s'est conclue par la tenue du séminaire de restitution le 31 mai 2011 à Arrens-Marsous.

Diagnostic

Les bases du projet AFUTer reposent sur l'expertise et la connaissance de la problématique par chacun des partenaires de l'opération locale. Cependant, engager une action concrète pour mettre en œuvre la démarche retenue nécessitait de situer plus précisément les contours réels pour en ajuster la dimension et les moyens à mobiliser.

Dans un premier temps, les bases quantitatives de l'analyse ont repris les résultats d'une étude du marché foncier départemental portant sur la période 2005 à 2007, considérant les transactions de biens bâtis en Hautes-Pyrénées dans l'espace rural :

Le marché foncier bâti en zone de montagne concernait, en 2007, 374 des 2 800 ha du marché foncier total départemental. Ces biens bâtis, au nombre de 886 pour les 3 ans, se concentraient sur des surfaces inférieures à 1 ha ; pour 2/3 de l'ensemble, leur état était mauvais. Les bâtis d'habitation représentaient 59% des ventes, et les bâtiments d'exploitation 31%. Les ventes de foncier avec habitation seule sont les plus consommatrices de surfaces. Sur les 886 ventes, 61 ont bénéficié à des acquéreurs agricoles.

Sur le territoire des Vallées des Gaves, la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées a dressé un inventaire cartographié et de caractérisation des granges foraines en 2010 pour le canton d'Aucun et du Pays Toy, réalisé à partir des vues aériennes des déclarations PAC, sans le parcellaire qui lui est attaché. Les zones non déclarées à la PAC présentant une plus grande sensibilité, car

vraisemblablement plus précaires pour les agriculteurs, il est ainsi obtenu la présentation du-niveau de mise en valeur de la zone où est située la grange.

À partir de ces éléments de base, l'action se déroulait, en repérant les communes disposant de documents d'urbanisme (POS ou PLU) dans chaque canton (Aucun, Luz-Saint-Sauveur et Argelès-Gazost), pour permettre la définition par les élus du périmètre de l'opération AFUTer focalisé sur les zones à enjeux sur la base de l'étude précédemment citée de la Chambre d'Agriculture.

Sur les secteurs géographiques des communes d'Aucun et d'Arrens-Marsous, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc et la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées ont identifié les propriétaires en vue d'entrer en relation avec eux au moyen d'une enquête (Cf. Annexe 21).

Préalablement à cette enquête, la phase de sensibilisation et d'information collective a ciblé l'ensemble des acteurs concernés du territoire (notaires, propriétaires, élus...): réunion d'information et de travail, rencontres individuelles.

La démarche auprès des propriétaires engagées par la SAFER a consisté en :

- La sensibilisation au sujet de la gestion foncière des alentours des granges foraines leur appartenant (Cf. Annexe 17),
- Une enquête de mobilité foncière pour connaître les intentions de vente ou de location aux exploitants (Cf. Annexe 17),
- L'identification des situations locatives et des occupations,
- L'exploitation et analyse des résultats (Cf. Annexe 15).

En complément de l'action AFUTer, la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées a conduit 34 enquêtes téléphoniques pour analyser la perception respective des agriculteurs et des propriétaires sur le dialogue entre eux. Suite à dépouillement et analyse, l'ensemble de ces résultats a été présenté lors du séminaire de restitution du 31 mai 2011.

Système de gouvernance

De type partenarial, le système de gouvernance repose sur la capacité d'animation territoriale du GAL Vallées des Gaves, de la Communauté de Communes du Val d'Azun et de la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées et associant :

- Élus locaux, communes et Communauté de Communes du Val d'Azun,
- Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées
- GAL Vallées des Gaves
- SAFER Gascogne Haut-Languedoc
- Parc National des Pyrénées

De nombreuses rencontres techniques et réunions avec les élus ont ponctué l'avancement de l'opération.

Outils mobilisés

D'un point de vue technique, les outils mobilisés ont été ceux disponibles à la SAFER Gascogne Haut-Languedoc et à la Chambre d'Agriculture, à savoir :

- **L'Observatoire foncier** de la SAFER : permettant le traitement statistique des mouvements fonciers, à partir de la base de données des SAFER constituée par les informations contenues dans les projets d'actes reçus par les notaires de l'espace rural. Capacité d'analyse par :
 - segments de marchés : artificialisation de l'espace, urbanisation, agricole, forestiers, espaces de loisirs...
 - nature d'intervenants : agriculteurs, non agriculteurs, collectivités...
 - territoire dont l'unité de base est la commune

- **La base de données cadastrales** détenue par la SAFER, permettant d'identifier les propriétaires pour engager l'enquête exhaustive auprès d'eux. Les coordonnées personnelles des propriétaires sont connues pour chacune des parcelles cadastrées.
- **L'outil cartographique** de représentation de l'inventaire des granges : orthophotoplan (photographies aériennes traitées pour éliminer les déformations dues aux reliefs et à la perspective, présentant de ce fait des qualités métriques parfaitement superposables à une carte).

Sur le plan juridique, il s'agit des **outils réglementaires de gestion de l'espace** : Association Foncière Pastorale, Groupement Pastoral, Convention Pluriannuelle de Pâturage (Cf. Annexe 16).

Démarches entreprises

Après les phases d'analyse, de repérages de zones à retenir, de préparation de questionnaires, les propriétaires (167 dont 126 en indivision, d'où 257 courriers) ont été interpellés par un courrier adressé par le Président de la Communauté du Val d'Azun en août 2010 (Cf. Annexe 17). Malgré les relances, seuls 82 d'entre eux ont répondu.

Les réunions et rencontres de concertation et de pilotage se sont tenues localement (lancement, choix des zones, préparation du questionnaire) avant de restituer les analyses des enquêtes auprès des élus locaux.

Enfin une information complémentaire sur les outils de gestion de l'espace collectif a été portée aux élus locaux.

Méthodes mobilisées

Cette opération collective de terrain a mis en œuvre trois dimensions méthodologiques :

- Animation et coordination des opérateurs avec participation active de chacun d'entre eux ;
- Approche technique reposant sur le recueil et le traitement statistique des informations (constitution de base de données, exploitation des données, mise en forme des résultats) ;
- Approche pédagogique d'informations destinées au public.

7 | ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE DE L'OPÉRATION

Points positifs

Indéniablement, le principal mérite de cette opération est « d'avoir plongé » dans le sujet du traitement des sources de ces conflits d'usage (ou de non usage) des espaces liés à ce patrimoine bâti sorti de son utilisation agricole.

- **Sur le plan politique**, ce sujet a pu être porté à connaissance du Préfet des Hautes-Pyrénées par un vœu adopté par la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées réunie en session du 30 novembre 2009. Également ce sujet a été directement présenté et débattu lors du Congrès National des SAFER qui s'est tenu à Toulouse en Novembre 2009 dont le thème portait sur « Politique de la montagne, politique forestière et SAFER » dégageant les éléments d'amendements proposés pour la Loi de Modernisation Agricole en préparation à ce moment-là (notamment pour permettre à la SAFER de revendre dans les territoires difficiles séparément les biens bâtis et le foncier, quel que soit la nature d'acquisition, amiable ou par préemption). (Cf. Annexe 18). L'action sur le plan politique a besoin d'être poursuivie.
- **Sur le plan local**, cette opération a montré l'intérêt de la communication sur ces sujets avec les parties prenantes propriétaires, élus locaux, professionnels agricoles. Le caractère technique des solutions existantes à présenter remettent en évidence le besoin permanent d'information, notamment dans un contexte où les interlocuteurs se renouvellent : suite aux élections pour les élus locaux ou professionnels, transmission des biens par vente ou succession. Les élus s'interrogent sur la capacité à mobiliser les documents d'urbanisme à leur portée, PLU notamment, pour appuyer l'orientation souhaitée.

Le repérage et l'intervention des structures d'accompagnement, Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées et Centre de Ressources pour le Pastoralisme et la Gestion de l'Espace, pour présenter techniquement les outils de gestion de l'espace ont été forts utiles, car peu ou mal connus.

La diffusion de l'information ciblée sur les capacités d'intervention de la SAFER auprès des publics concernés a été rendue possible, d'une façon très ciblée et localisée, par cette opération AFUTer.

La mobilisation des propriétaires à la réception du courrier et de l'enquête peut être appréciée positivement si l'on considère les retours par rapport aux comptes de propriété détectés avec environ un retour pour deux envois. Mais, ramené au nombre de copropriétaires et propriétaires contactés le taux de retour baisse à un pour trois envois.

Points d'amélioration

- Sur le plan politique, la non-intégration dans la Loi de Modernisation Agricole de dispositions qui auraient pu permettre de faire distinguer dans les notifications de projet de vente à la SAFER la partie bâtie du foncier nu a été une profonde déception. Les élus locaux regrettent cette carence renouvelée. En effet, l'apport de solution à la maîtrise de ce foncier par la voie de la propriété, serait rendue efficace par une avancée dans ce sens-là.
- Sur le plan local, force est de constater un faible intérêt immédiat des propriétaires pour une situation qui ne présente pas de préoccupations apparentes pour eux (82 réponses/ 167 comptes de propriété, mais 257 courriers envoyés). Cependant, plusieurs d'entre eux ont utilisé cette enquête pour faire connaître leur intention de céder (6) ou de louer (8) ou leur besoin d'information (11) sur le bail à ferme, les conventions de mises à disposition et d'occupation précaire de la SAFER ou les conventions pluriannuelle de pâturage.

Certainement, la rencontre de nombreuses situations d'indivision (126 sur 167 comptes de propriétés) n'est pas un facteur facilitateur de réflexion ou d'action pour les propriétaires.

Le thème de l'indivision reste à traiter plus précisément.

Leviers

Les leviers principaux de la conduite de cette opération résident dans :

- la dynamique d'animation de territoire pour faire partager l'approche et faire émerger des projets de territoires autour des outils de gestion de l'espace collectif ;
- La capacité à présenter les données de la réalité du territoire à partir d'une analyse objectivée ;
- La capacité à mobiliser les intervenants spécialisés et à les mettre en relation avec les propriétaires ;
- La capacité d'entretenir une veille attentive des propriétaires par une communication sur le sujet.

En d'autres termes, allier analyse et intervention de plusieurs partenaires pour dépasser les actions isolées et forcément incomplètes de chacun d'entre eux.

Freins

Aborder un sujet ayant trait à la propriété et au foncier agricole ne saurait relever de l'instantané et de l'éphémère. Certes, l'absence de cadre réglementaire constitue un frein notable à la mise en œuvre de solutions facilitées, mais le frein principal reste l'insuffisance de moyens, qui seuls permettraient une appropriation active, durable et pérenne de la question par les propriétaires et les exploitants.

D'une façon plus nuancée, la force des habitudes dans les modes relationnels entre les propriétaires et les usagers du foncier, si elle n'est pas actualisée par une projection dans le futur, peut ajouter à la lenteur de la prise de conscience et d'engagement de l'action.

À l'issue de l'enquête, toutes les personnes ayant indiqué avoir besoin d'informations ou de renseignements ont été contactées pour échanger de vive voix. Le relais aurait besoin d'être poursuivi par chacun des intervenants concernés. Le suivi peut s'engager sur une certaine durée (processus de prises de décision longs...) générateur de mobilisation de temps sans ressources correspondantes prédéfinies ou pré-affectées.

Enseignements

Traiter un sujet de fond, sensible aux résonances parfois affectives, sur un territoire circonscrit suppose un encadrement d'animation affirmé et engagé dans le temps. L'opération AFUTer a pu prendre appui sur le dispositif existant sur ce secteur.

Et pourtant traiter un sujet de cette nature peut s'avérer vital à terme pour un territoire entier : le renouvellement des générations - exploitants comme propriétaires, l'éloignement géographique des propriétaires, le caractère indivisaire d'une majorité de biens bâtis, sont autant de paramètres qui rendent essentielle l'information de tous les acteurs concernés. Il est capital qu'ils prennent conscience de la réalité individuelle, collective et territoriale de cette problématique, et qu'ils soient suffisamment informés des solutions et moyens à leur disposition pour résoudre et surtout anticiper les conflits d'usage ou les sources de nuisances potentiels.

8 | ÉVALUATION DE L'ACTION

Effets induits

Outre les résultats directs (voir ci-dessous), l'action AFUTer sur les conflits d'usages liés aux granges foraines a :

→ sur un plan collectif :

- renforcé et développé les relations de travail partenariales entre les acteurs du territoire, qu'elles pré-existaient auparavant ou qu'elles en soient issues,
- créé un besoin de communication et d'échanges techniques,
- produit un partage d'information, notamment par le développement d'un argumentaire commun (Cf. Annexe 19),
- dégagé les recours politiques à rechercher ;

→ auprès des acteurs directs :

- sensibilisé et alerté les propriétaires sur la dimension collective et préoccupante de leur situation,
- permis une certaine quantification de la réalité auprès des responsables élus et professionnels,
- traité les questionnements des propriétaires et des élus,
- accru la vigilance des conseillers fonciers de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc dans la rencontre de situations similaires sur les secteurs de zones intermédiaires du département,
- fait émerger le besoin d'élargir le partage de ce sujet auprès des autres intervenants immobiliers : notaires, agences immobilières,
- étendu leur connaissance des outils dont ils disposent aujourd'hui.

Une analyse fine du territoire :

- Cartographie et caractérisation des granges de 3 communes du Val d'Azun : Aucun, Gaillagos, Arrens-Marsous en les typant selon leur état (ruines, agricoles non utilisées, réhabilitées) : (Cf. Annexes 6 et 7)
- 167 comptes de propriétés examinés et identifiés.
- Identification des niveaux de mise en valeur de la zone où sont situées les granges.

Des actions de sensibilisation et d'investigation :

- 257 courriers envoyés aux propriétaires.
- 82 retours d'enquête.
- 11 demandes de renseignements sur la mise à disposition de terrains, les baux à ferme, les conventions de mise à disposition de la SAFER, les conventions pluriannuelles de pâturage.
- Réunions d'information et de sensibilisation.
- Production de rapports d'enquête et d'analyse du marché foncier.

En quoi l'action menée dans le cadre du Réseau Rural Régional a permis de faire évoluer la place de l'agriculture sur le territoire ? Et du foncier agricole ?

En un délai aussi contenu (18 mois environ), l'impact quantitatif exprimé en termes visibles peut paraître discret. Cependant, l'examen approfondi de ce sujet a permis de placer plus justement ce sujet dans les préoccupations des élus locaux.

Le statut social de ces terres (450 ha de terres travaillées sans être déclarées par les agriculteurs de ces communes), l'utilisation des documents d'urbanisme pour clarifier les perspectives en matière de constructibilité, la mobilisation de capacité d'intervention de la SAFER, la formalisation de la gestion des espaces constituent autant d'orientations d'actions pour concourir à l'évolution positive de ces situations.

L'opération a sensibilisé les acteurs à l'intérêt de la mise en œuvre de solutions qui démontrera leur attachement renouvelé à la place qui revient à l'activité agricole et aux services que celle-ci rend à l'équilibre du territoire.

L'identification de la place de l'agriculture dans l'équilibre territorial par les propriétaires était un préalable : le projet AFUTer l'a permis. Elle est intégrée par les élus du territoire et portée à connaissance des acteurs de la transmission des propriétés (notaires, agents immobiliers).

À titre d'illustration de l'impact dans le strict domaine du foncier agricole, et suite à la sensibilisation de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc à la question de l'usage du foncier autour de granges foraines par l'engagement du projet AFUTer, citons l'exemple d'un cas traité en 2011 :

« La SAFER Gascogne Haut Languedoc reçoit la notification de la part d'un notaire d'une Déclaration d'Intention d'Aliéner d'une propriété de 1, 7858 ha avec une grange pour une somme de 118 000 €. Les vendeurs habitent le Nord de la France. Les acquéreurs sont français et ceux-ci habitent actuellement à l'étranger.

Le conseiller foncier contacte le notaire pour obtenir les coordonnées de l'acquéreur afin de lui expliquer l'objet de la démarche de la SAFER dans le cadre du projet AFUTer sur la maîtrise des risques de conflits d'usage autour des granges foraines.

Par contact téléphonique de l'acquéreur, le conseiller foncier lui explique les raisons de la démarche, qu'il appuie d'un courrier électronique pour des précisions sur le contexte, les enjeux, les objectifs ainsi que les solutions envisageables.

Après réflexion, la SAFER reçoit l'accord de l'acquéreur qui retourne le plan de séparation des parcelles. Sur ce, le conseiller foncier obtient du Centre de Ressources sur le Pastoralisme et la Gestion de l'Espace les détails de la procédure de mise en place d'une convention pluriannuelle de pâturage.

Afin de préparer l'acte, le conseiller foncier fait parvenir au notaire le plan de partage, l'arrêté préfectoral, un modèle de Convention Pluriannuelle de Pâturage, et le cahier des charges correspondant.

Cette convention sera signée lors de la signature de l'acte entre les parties, prévue à l'été 2011. »

Une telle situation rencontrée antérieurement sur un territoire non sensibilisé n'aurait pas connu une intervention aussi aboutie de la SAFER, celle-ci n'intervenant pas dans la transaction.

Au final, l'exemple de cette opération bénéfique pour le territoire et l'espace agricole environnant ce bâti, est le fruit de l'opération AFUTer et de l'animation concomitante.

9 | BILAN DE L'ACTION AFUTer

Plus-value individuelle

L'opération AFUTer se situe dans l'environnement du domaine d'intervention de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc. La SAFER n'en attendait pas de retombées directes sur le cœur de ses interventions et de son activité opérationnelle, mais acceptait d'entrer dans une approche analytique pour mieux cerner le sujet.

En ce sens, l'opération AFUTer a permis la conception et la conduite de l'opération et, pour la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, une implication plus particulière en tant qu'opérateur :

- Par la réalisation de l'analyse exhaustive des situations des propriétaires des 3 communes.
- Par l'introduction de l'expertise technique de la SAFER réalisée par les partenaires territoriaux (Élus locaux, communauté de communes du Val d'Azun, responsables professionnels agricoles Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées) auprès des propriétaires.
- Par l'accès à quelques moyens financiers permettant de justifier le temps spécifique détaché pour l'étude, l'enquête, la relation avec les propriétaires demandeurs.

L'opération d'enquête individualisée auprès des propriétaires et des agriculteurs n'aurait pas été entreprise par la SAFER seule, ne déployant pas de capacité d'animation telle que les collectivités locales et professionnelles le réalisent au titre de leurs missions.

Plus-value collective

En suscitant échanges techniques et rencontres, les retombées positives de cet appel à projet résident dans :

- La réalisation de cette opération, permettant de quitter l'univers des intentions, des préconisations et des réflexions théoriques pour les confronter au retour du terrain ;
- La diffusion d'informations :
 - issues des bases de données et des études (Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées, SAFER Gascogne Haut-Languedoc) ;
 - techniques sur les interventions respectives de chaque intervenant :
 - SAFER Gascogne Haut-Languedoc : conventions de mise à disposition, modalités de rétrocession de biens maîtrisés par la SAFER,
 - Chambre d'Agriculture : diagnostic cartographique et caractérisé des granges,
 - Centre de Ressources pour le Pastoralisme et la Gestion des Espaces : appui à la création et au suivi des Associations Foncières Pastorales, des Groupements Pastoraux, diffusion des Conventions pluriannuelles de Pâturage ;

- La création de liens opérationnels entre acteurs locaux pouvant durer au-delà de l'opération, notamment avec les territoires de projet comme la Communauté de Communes du val d'Azun et le GAL Vallées des Gaves ;
- L'appropriation partagée d'une même vision de la situation et de ses perspectives (exemple de l'argumentaire commun).
- Les changements de pratiques de chaque intervenant qui ont la possibilité d'intégrer les observations et conclusions dans leurs domaines respectifs d'intervention. En ce sens, la « transférabilité » aux territoires similaires se trouve déjà engagée par le biais de l'application des recommandations découlant des observations.

10 | PERSPECTIVES

Actions à venir

Après de telles investigations systématiques sur le territoire de 3 communes du Val d'Azun, comment prolonger cette opération ? Par quelles actions ? Selon quelles modalités ?

La sensibilisation des acteurs ne doit pas retomber : il convient de maintenir en veille l'actualité de cette préoccupation auprès de chacun d'entre eux.

Dans le futur proche, deux actions de communication se dégagent :

- L'organisation d'une rencontre entre les propriétaires, plutôt en période estivale, pour présenter sous une approche vulgarisée les conclusions de l'opération.
- La réalisation d'une plaquette à disposition des élus et professionnels de la transmission de propriété (notaires, agences immobilières) pour communiquer auprès des vendeurs et acquéreurs sur les enjeux, problématiques, objectifs et outils.

Ces actions futures (rencontre et brochure) pourraient être menées dans le cadre du programme Leader du GAL des Vallées des Gaves, dans la suite du diagnostic des zones intermédiaires déjà financé par ce programme. Cependant à l'heure actuelle aucune action n'a été lancée.

L'installation récente de la Commission Départementale de la Consommation de l'Espace Agricole crée un lieu supplémentaire de sensibilisation de ce sujet, notamment vu sous l'approche de la perte de foncier à vocation agricole lors de la vente d'un bien avec du foncier bâti ou à bâtir.

Pour la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, il s'agit d'adapter les procédures internes pour systématiser les contacts avec les futurs acquéreurs lors des projets de vente pour une présentation de la mise à disposition du foncier.

Enfin, et les élus locaux l'ont largement souligné lors du séminaire de restitution, il convient d'entretenir la voie politique pour faire évoluer les leviers réglementaires à réserver pour ces zones.

Le projet va-t-il se pérenniser ? Comment ?

Pérenniser ce projet signifie lui donner une suite par la reprise de son prolongement dans les thématiques des programmes de développement du territoire pilotés par les élus locaux.

L'enjeu consistera à maintenir une veille minimale d'animation et de coordination des acteurs : dans cette optique, le rôle du GAL Vallées des Gaves sera avant tout de coordonner et faciliter la mise en œuvre des actions (que ce soit sur le plan de l'animation pour mettre en relation les acteurs, que sur le plan financier grâce au financement Leader) ; le GAL apportera un ancrage territorial.

À l'intérieur du territoire, seules 3 communes, les plus prioritaires en termes d'enjeu agricole, ont été couvertes : à partir du même diagnostic de la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées, les propriétaires d'autres communes pourraient être enquêtés. Des actions ciblées et étalées dans le temps pourraient progressivement couvrir le territoire de la communauté de communes du Val d'Azun. La mobilisation de moyens et l'identification de ressources financières correspondantes conditionneront le rythme d'avancement.

Transfert et diffusion des pratiques

Au plan local :

Cette opération a porté sur le territoire de 3 communes volontaires. Elle peut être transférable sur les territoires des communes ayant réalisé l'inventaire caractérisé des granges en zones intermédiaires des Hautes-Pyrénées. Les outils d'analyse, les questionnaires et les supports de présentation existants peuvent être déployés immédiatement.

Notons que c'est grâce aux différents comités techniques et au comité de pilotage du diagnostic mené par la Chambre d'Agriculture que cette expérience menée du Val d'Azun est diffusée. Certaines communes sont déjà apparues très intéressées par la démarche.

Au plan départemental, ou pour les zones intermédiaires du massif des Pyrénées :

La réalisation de l'analyse du marché foncier d'un territoire, basé sur des unités de base communales, mobilisera l'observatoire du marché foncier de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc moyennant paramétrage des communes concernées.

L'application des recommandations en matière de changements de pratiques peut également être effectuée sur un nouveau territoire ou lorsque des situations similaires se présentent. Un contact a été pris avec le Parc Naturel Régional des Pyrénées Ariégeoises.

RAPPORT D'ACTIVITÉ AFUTER - **PROJET 3**

Présentation et mise en
perspective de l'opération



**Prise en compte des
concurrences et conflits
d'usages fonciers des
zones périurbaines
dans l'approche du SCoT
Nord-Toulousain**

**Aménagement
Foncier
Usage
TERritoires**

Bilan au 30 août 2011
Henri de FERLUC
SAFER Gascogne Haut-Languedoc
05 61 75 45 45
henri.de.ferluc@safer-ghl.com



1 | PROBLÉMATIQUE LOCALE

Le territoire du SCoT Nord Toulousain est l'un des quatre SCoT couvrant l'intégralité de l'aire urbaine de Toulouse. Son territoire se caractérise, outre son grand dimensionnement (62 communes), par la présence juxtaposée de problématiques foncières différentes selon l'endroit considéré. À certains endroits dominent les approches agricoles et rurales, à d'autres les problématiques périurbaines. La démarche d'élaboration du SCoT s'en trouve impactée, devant éclairer et faire progresser simultanément l'ensemble de ces sujets de préoccupation. Cette démarche, déjà initiée depuis 2001, a engagé études et analyses, a mobilisé démarches d'animation et de concertation. Elle rencontre certaines difficultés pour la mise en œuvre d'une politique globale cohérente. Le projet du Réseau Rural Régional s'est inscrit et a suivi le rythme d'élaboration du SCoT et de ses jeux d'acteurs.

Sur un tel territoire, comment, par quels moyens, les méthodes d'intervention et d'analyse doivent-elles prendre en compte ces réalités diverses ?

Quelles dispositions étudier et prendre pour faire cohabiter autant d'enjeux, tout en respectant les orientations générales déjà définies ?

Quelles préconisations d'actions pour traiter les sujets liés à la concurrence entre l'agriculture et le développement urbain, se traduisant par des situations de mitage, de conflit d'accès et d'utilisation de la ressource en eau, de maintien des dernières zones agricoles ou maraîchères ?

Comment faire partager l'information sur la diversité des réalités et les dispositions correspondantes ? Quelles démarches de communication ?

Comment faire coexister, dans un même projet de planification territoriale, deux contextes différents autour de l'activité agricole et du foncier : d'une part celui du rural, et d'autre part celui du périurbain ?

2 | CONTEXTE LOCAL

Le SCoT Nord Toulousain et l'agriculture

La contribution de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc (GHL) et de la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne dans l'opération AFUTer est bien d'apporter une valorisation à une EPCI dans ses méthodes de concertation sur un territoire de projets. Le SCoT Nord Toulousain, de par son étendue et sa diversité, présente un terrain d'étude propice.

C'est un territoire hétérogène dans le sens où les espaces périurbains côtoient des secteurs plus ruraux. Ce territoire a la caractéristique de comporter un étalement urbain important, avec des linéaires et des zones urbanisées diffuses. Avec la réflexion issue de l'élaboration du SCoT, il est nécessaire de protéger les zones agricoles et naturelles pour des projets ou pour assurer la pérennité des activités économiques agricoles, et non plus considérer ses espaces comme de la réserve foncière accessible. Réduire la consommation d'espaces agricoles et naturels, c'est avant tout protéger la SAU, un cadre de vie et des continuités écologiques, afin de tendre vers un équilibre entre espaces urbanisés, agricoles et naturels.

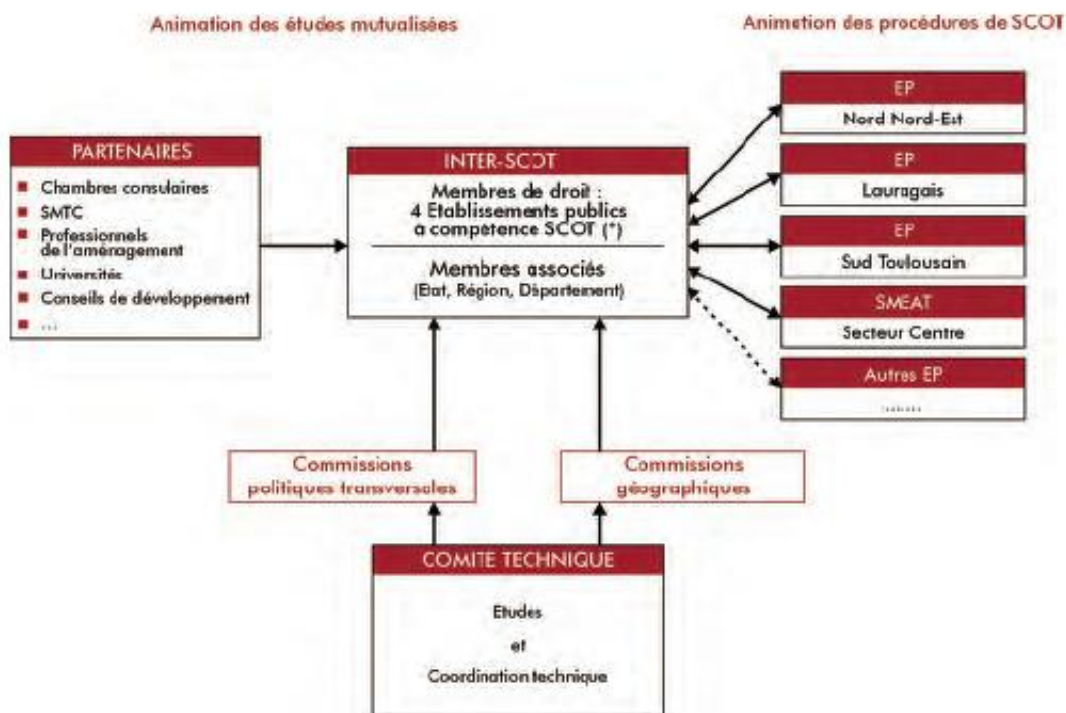
La démarche d'élaboration du SCoT Nord Toulousain est engagée depuis 2001.

L'intervention de la Chambre d'Agriculture et de la SAFER

La Chambre d'Agriculture 31 et la SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC font partie du comité technique de la structure de l'InterSCoT, avec tous les partenaires techniques et institutionnels qui apportent un appui dans la réalisation des SCoT. L'Inter SCoT réunit les quatre SCoT de l'aire urbaine de Toulouse et reçoit l'appui technique de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). La Chambre d'Agriculture 31 a réalisé, en collaboration avec la SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC, le diagnostic agricole de l'InterSCoT en 2007, à la demande de l'AUAT. Elle a été force de proposition dans la fixation des objectifs en terme d'agriculture : la réduction de la consommation foncière de 50%, espaces agricoles intangibles, (...). En parallèle, elle fait partie, au titre du code de l'urbanisme, des personnes publiques associées (PPA).

Elle participe au groupe de travail sur la « veille foncière » au niveau InterSCoT, piloté par l'AUAT. Il consiste à établir des méthodes de calcul sur l'état de la consommation foncière à une date donnée, pour ensuite suivre et analyser l'évolution de cette consommation, et en évaluer les résultats.

Dispositif institutionnel et technique



Présentation du SCoT Nord Toulousain

Celui-ci se compose de 63 communes (la commune de Bonrepos-Riquet adhère, depuis le 5 août 2010, à la Communauté de communes des Coteaux du Girou et, par voie de conséquence, se rajoute au périmètre du SCoT Nord toulousain) composé par les 4 communautés de communes et 14 communes dites « isolées » suivantes :

- Communauté de communes du Canton de Villemur/Tarn : 7 communes
- Communauté de communes du Canton de Cadours : 16 communes
- Communauté de communes Save et Garonne : 13 communes
- Communauté de communes Coteaux du Girou : 12 communes
- 14 communes isolées : Fronton, Villaudric, St-Rustice, Castelnau-d'Estrétefonds, Bouloc, Bessières, Vacquiers, Villeneuve-les-Bouloc, Gargas, St-Sauveur, Cépet, Labastide-St-Sernin, Villariès et St-Jean-l'Herm.

En quelques chiffres

- Nombre d'habitants en 2008 : 81 676 habitants
- Perspectives à 2030 : + 35 500, soit ~ 117 000 habitants (+43%)
- Superficie totale : ~ 80 200 hectares
- SAU : 48 674 hectares, soit 60,7 % de l'occupation du territoire

Extrait du diagnostic agricole Inter SCoT, Chambre d'Agriculture 31, oct. 2006, p. 7 :

« C'est le territoire de l'InterSCoT où l'activité agricole est la plus diversifiée, en raison notamment d'une grande variabilité de qualité des sols. Sur les terreforts (coteaux du Lauragais et du Gers) et en zones alluviales (vallées du Tarn, de l'Hers, du Girou, de la Save), les cultures de blé dur et de tournesol occupent un large espace agricole. Le réseau hydrographique a également facilité le développement de l'irrigation sur des secteurs à potentiel agronomique plus réduit appelés communément boubènes graveleuses, favorisant la culture du maïs. C'est aussi le lieu de production de l'AOC Côtes du Frontonnais, seul vignoble bénéficiant d'un signe officiel de qualité sur le département. C'est enfin le territoire où se concentre la majorité de l'activité maraîchère dont l'îlot majeur de production est localisé sur les communes de Grenade et Saint-Jory. Autre originalité de cette agriculture, la culture de l'ail violet sur le secteur de Cadours, dont une procédure de reconnaissance AOC, pour cette production, est en cours. »¹

Extrait de la synthèse du diagnostic Inter SCoT réalisé par la Chambre d'Agriculture 31 en septembre 2007 :

« SCOT NORD TOULOUSAIN :

À l'Ouest : les signes officiels de qualité (Ail de Cadours, Volailles du Gers), la bonne structuration du foncier et la densité des exploitations offrent un bon potentiel agricole. La Save représente une importante ressource en eau de surface.

L'agriculture est très diversifiée, avec une valorisation en vente directe sur la ferme ou les marchés de plein vent.

Peu de documents d'urbanisme, mais les communes maîtrisent une urbanisation discrète. L'anticipation étant la meilleure solution pour préserver une structuration de foncier, nous préconisons une sensibilisation des communes rurales aux questions d'urbanisme.

Le secteur de Fronton subit une pression foncière importante, cause de déstructuration et de morcellement parcellaire.

Le développement industriel de l'Euro Centre, entre Grenade et Blagnac accélère l'artificialisation en linéaire.

La délimitation en AOC des vignes du frontonnais bénéficie, via l'INAO, d'une protection grâce à son terroir. La valorisation des produits passe ici par l'agri tourisme. Les réseaux sont bien constitués, comme Bienvenue à la Ferme.

Le potentiel agronomique faible n'autorise guère que la culture de la vigne et du maraîchage, si l'accès à la ressource en eau est possible pour ce dernier.

À l'est : les zones irriguées de la vallée du Girou et du Tarn proposent de larges parcelles bien aménagées et un bon potentiel agronomique.

Bonne densité dans les documents d'urbanisme. »

¹ Diagnostic agricole de l'InterSCoT consultable sur demande auprès de la Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne.

La prise en compte de l'agriculture et des espaces de nature sont essentiellement portés par le travail de l'InterSCoT, où un travail relatif à la consommation foncière a été réalisé, dans le but de limiter le gaspillage de terres.

Pour les maires et élus locaux, la traduction dans les PLU et cartes communales va se réaliser au fil des révisions ou des élaborations. Ils sont accompagnés dans cette démarche par les services de l'État et le syndicat mixte du SCoT sur l'aspect de l'intégration des prescriptions du SCoT, et la Chambre d'Agriculture sur le volet agricole.

4 | ENJEUX INITIAUX

Pour le SCoT Nord Toulousain les enjeux consistent, dans une approche de réduction de moitié de la consommation foncière et pour une échéance à 20 ans, à garder une identité rurale, tout en assurant le développement économique et d'habitat qui se présente sur ce territoire intermédiaire entre l'agglomération toulousaine et le début de la moyenne vallée de la Garonne.

L'état des lieux indique que nous sommes en présence d'un territoire déjà fortement marqué par le développement du linéaire et des constructions en « timbre-poste », induisant un morcellement du territoire. De plus les grandes zones industrielles se sont implantées en majorité sur les meilleures terres agricoles. Le SCoT souhaite contenir ce phénomène pour des raisons d'aménagement du territoire mais aussi de réseaux et de paysages.

5 | OBJECTIF DE L'ACTION

- Identifier et formaliser la méthode d'intervention des partenaires agricoles.
- Ajuster l'accompagnement apporté par les partenaires agricoles au SCoT Nord Toulousain pour :
 - identifier et mesurer les sources et natures de conflits,
 - intégrer les dispositifs d'anticipation, de suivi et d'intervention dans la politique du SCoT.

6 | CONTEXTE NATIONAL

Outils existants mobilisés

- L'analyse spatiale et la photo interprétation de Corine Land Cover, information utilisée par le SCoT.
- L'Observatoire du marché foncier tenu par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc.

Cadre réglementaire existant

Au cours de son élaboration, le Document d'Orientations Générales du SCoT Nord Toulousain a évolué vers le Document d'Orientations et d'Objectifs, plus précis sur les questions environnementales (trame verte et bleue) et de préservation des ressources, dont le foncier.

Pendant le déroulement de l'opération AFUTer, le dispositif réglementaire national s'est étoffé, avec l'évolution de la législation en faveur de la protection des espaces agricoles et naturels, en juillet 2010, qui modifie le Code de l'Urbanisme et le Code rural :

- **Loi de Modernisation de l'Agriculture** avec la mise en œuvre de l'observation de la consommation des espaces agricoles et en faveur de la préservation des espaces agricoles,
- **Loi portant Engagement National pour l'Environnement dite « Grenelle 2 »** avec la préoccupation spécifique de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans le sens d'une analyse des situations initiales et de la fixation dans les SCoT d'objectifs de réduction du rythme de cette consommation.

7 | DÉROULEMENT DE L'ACTION

En amont de l'opération, la Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne avait réalisé pour l'ensemble de l'aire urbaine de Toulouse le Diagnostic agricole du territoire². L'action du Réseau Rural Régional s'est déroulée à partir de l'automne 2009 et s'est conclue par la tenue du séminaire de restitution le 5 juillet 2011 au lycée agricole d'Ondes. Compte tenu du rythme d'avancement de l'élaboration du SCoT Nord Toulousain, l'intervention AFUTer s'est concentrée sur les 12 derniers mois.

Le détail des étapes :

1. La SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC a d'abord effectué un état des lieux des données existantes sur le marché foncier, et choisi quelques exemples représentatifs de natures de conflits d'usages fonciers rencontrés (Cf. Annexe 23).
2. La Chambre d'Agriculture 31 a relevé les échanges existants lors des comités techniques InterSCoT. Après une synthèse, elle a établi des pistes de travail et mis à jour le calendrier d'avancement du SCoT Nord.
3. Rencontre entre les partenaires du réseau et le SCoT : un 1er rdv a eu lieu le 5/11/2009 en présence du président du SCoT, M. Éric Oget. Voici leurs principales sollicitations, qui peuvent être reliées à ce projet AFUTer :

Le foncier agricole représente une identité de territoire avec une activité agricole très présente et visible. C'est de plus une activité économique. La question de la « contrainte » doit évoluer vers un projet de développement équilibré entre urbanisation, économie et agriculture.

Le défi au niveau du SCoT : exercice d'économie de foncier en même temps que la recherche d'autonomie au niveau économique. Il s'agit surtout de faire comprendre à un élu l'utilisation économe de l'espace, qui passe par un exercice pédagogique et d'information. Il n'est pas synonyme de grandes densités, mais seulement de nouvelles formes urbaines efficaces autant pour la population, la collectivité que pour le foncier destinée à l'agriculture.

SCoT => lieu de discussion

Objectif d'un SCoT => polariser

Besoin du SCoT => pédagogie et outils pour expliquer les orientations et les pistes de solutions aux élus.

Pourquoi ?

La mise en conformité des PLU après l'approbation du SCoT passe nécessairement par une information auprès de chaque commune, information absolument nécessaire avant la contrainte du SCoT face aux communes.

Notre intervention dans AFUTer peut répondre à cette problématique, pour en dégager les rôles de chacun, nos méthodes de travail et les points d'amélioration.

4. Une seconde rencontre s'est déroulée le 26/06/2010 au niveau technique. Cela a permis de faire un point sur l'état d'avancement du SCoT, tout en confirmant leurs orientations sur la thématique « foncier et agriculture » :
 - Réduire la consommation foncière
 - Problématique de l'habitat diffus sur le parcellaire agricole
 - Zones NB importantes
 - Comment traduire le discours du SCoT à la planification niveau PLU ?
 - Comment faire pour réduire la consommation foncière ?
 - Comment va se traduire la question de densités ?

² Loc . cit. p 132.

5. En parallèle, la Chambre d'Agriculture et la SAFER ont assisté aux réunions de bassin de vie. Au-delà de notre présence liée à la représentation de nos structures, cette participation a permis de cadrer nos modalités d'interventions via le Réseau Rural, eu égard aux sujets discutés lors de ces réunions.
6. Deux autres rencontres ont été organisées entre le SCoT et les partenaires du réseau AFUTer, avant le séminaire de restitution en juillet 2011.

NB : calendrier d'élaboration du SCoT Nord Toulousain

- Au 1er octobre 2010 : le DOO est présenté en réunion avec les communes en vue de la traduction cartographique.
- Novembre 2010-Février 2011, chaque commune a été rencontrée individuellement par la structure SCoT :
 - Éclairage concret sur les effets du SCoT
 - Prise de conscience des communes sur les objectifs de densité (la doctrine de l'État y joue un rôle)
 - Ces rencontres vont permettre d'améliorer le travail futur sur les révisions de PLU
- Avril- mai 2011 : 2ème série d'ateliers par bassins de vie
- Juillet 2011 : arrêt du SCoT Nord Toulousain

Diagnostic et conduite de l'opération

Les parties prenantes du SCoT Nord Toulousain convenaient de l'intérêt de la place de l'agriculture sur le territoire. L'opération AFUTer, quoique centrée sur l'appui méthodologique à apporter au SCoT pour intégrer la problématique des conflits d'usage dans ses méthodes de concertation, nécessitait de réunir un certain nombre d'informations sous forme de diagnostics. Autant d'éléments caractérisant la situation qui seraient repris dans l'élaboration du SCoT, comme dans l'animation des réunions engagées par le Président du SCoT Nord Toulousain.

Les diagnostics de l'opération ont porté sur :

- L'actualisation du diagnostic agricole du territoire du SCoT Nord Toulousain à partir de l'analyse plus globale des territoires de l'Inter SCoT,
- l'analyse a porté sur l'étude du marché foncier du territoire du SCoT Nord Toulousain sur la période 2006 à 2010.

Systeme de gouvernance

Le SCoT Nord Toulousain est structuré autour d'un comité syndical présidé par M. Éric Oget, maire de Mirepoix-sur-Tarn et Président de la Communauté de Communes du canton de Villemur-sur-Tarn, appuyé par le bureau et une équipe administrative et technique. L'animation s'est organisée autour d'un comité de pilotage (dont la Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne) se retrouvant en séminaires, de réunions par bassins de vie (au nombre de 5).

Les apports des opérateurs d'AFUTer auprès du SCoT Nord Toulousain, outre la participation de la Chambre d'Agriculture 31 au comité de pilotage, se sont effectués via des réunions trilatérales entre :

- Le SCOT Nord Toulousain
- La Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne
- La SAFER Gascogne Haut-Languedoc

L'intervention de Terres en Ville s'est répartie entre un soutien technique auprès de la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne et de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc d'une part, et d'autre

part une intervention magistrale devant l'ensemble des représentants du SCoT Nord Toulousain au cours du séminaire de restitution le 5 juillet 2011.

Plusieurs points techniques entre la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, Terres en Ville et la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) ont ponctué le déroulé de l'opération.

De son côté, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc a conduit les opérations foncières sur ce territoire, selon son organisation et ses procédures internes (voir ci-avant), en réunissant les commissions locales nécessaires, et la participation des représentants des communes concernées.

Enfin, chacun des intervenants a présenté ses réalisations devant les représentants communaux du SCoT Nord Toulousain lors du séminaire de restitution.

Outils mobilisés

D'un point de vue technique, les outils mobilisés ont été ceux disponibles à la SAFER Gascogne Haut-Languedoc et à la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne, à savoir :

La Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne a fait référence au diagnostic agricole de l'InterSCoT, ainsi qu'aux données disponibles pour dresser un état des lieux de l'activité agricole de la zone (RGA, RPG, IPG, données du syndicat viticole, Bienvenue à la Ferme, données de l'Agence d'Urbanisme, ...). Il a été complété par l'analyse précise du contexte d'une agriculture périurbaine fortement concurrencée par l'urbanisation. La Chambre d'Agriculture donnant un avis consultatif sur les permis en zone agricole, un inventaire a été fait sur la demande de permis de construire en zone agricole par des non agriculteurs dans ce SCoT, ainsi que l'origine des demandes (maison d'habitation, loisir, box à chevaux, ...).

L'observatoire foncier de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc : il permet le traitement statistique des mouvements fonciers, à partir de la base de données des SAFER constituée par les informations contenues dans les projets d'actes reçus par les notaires de l'espace rural. L'analyse des données s'effectue par :

- segments de marchés : artificialisation de l'espace, urbanisation, agricole, forestiers, espaces de loisirs, ...
- nature d'intervenants : agriculteurs, non agriculteurs, collectivités, ...
- territoire dont l'unité de base est la commune
- année sur 15 ans

VIGIFONCIER (Cf. Annexe 25), **outil cartographique** et de visualisation de données par Internet, a vu sa production technique livrée au cours du 1^o semestre 2011. Ce portail cartographique valorise les informations littérales transmises aux communes par ailleurs, et ce, de deux façons :

1^o : Tout d'abord par le module Ville foncière des mouvements : il s'agit d'une alerte quotidienne transmise par messagerie électronique de tout nouveau mouvement sur le territoire du SCOT Nord Toulousain issu de l'une de ces origines :

- un projet de transaction reçue chez un notaire et que ce dernier a transmis à la SAFER Gascogne Haut-Languedoc,
- la rétrocession (vente) d'une propriété par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc,
- la recherche de candidats par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc pour des parcelles mises à la vente.

Le destinataire visualise directement la localisation géographique des parcelles concernées sur fonds de carte IGN au 1/25000^o et orthophotoplan, et peut consulter la présentation détaillée littérale des caractéristiques du bien (dont liste des parcelles cadastrales), les conditions de la vente, et informations anonymes sur les parties prenantes. Ces données transmises sur support papier en mairie ne circulent pas spontanément entre les communes et les entités supra-communales.

Aussi, la consultation du portail VIGIFONCIER par le SCoT Nord Toulousain permet, dans une approche de cohérence territoriale, d'attirer l'attention des collectivités compétentes pour intervenir en candidat sur un bien mis à la vente ou éventuellement par voie de préemption.

2° : L'observatoire foncier : ce deuxième module de VIGIFONCIER analyse et affiche instantanément les indicateurs calculés à partir des données du marché foncier de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc et des données du cadastre littéral, sur le territoire du SCoT Nord Toulousain. Les informations sont présentées sous des formes de présentation variées à base de graphes et de cartes abordant les thèmes suivants :

- *Marché foncier* : de l'espace rural (intensité du marché, biens bâtis ou non), par segment de marché (agricole, forêt, espaces résidentiels et de loisirs, maisons à la campagne, urbanisation), selon les types d'acquéreurs (nature, origine).
- *Territoire* : avec la présentation des repères territoriaux, l'occupation et les usages du sol (point de départ 2009, évolution entre l'année en cours et 2009 selon la triple répartition : agricole, naturelle, urbanisée), l'urbanisation et la croissance de population, l'évolution des surfaces naturelles, agricoles et forestières.
- *Analyse de la propriété foncière et formes et usage du bâti* : en cours de projet durant l'opération AFUTer, mais sera intégré à l'observatoire disponible courant de l'automne 2011.

Démarches entreprises

Dans le cadre d'AFUTer :

La Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne a actualisé le diagnostic agricole du territoire du SCoT Nord Toulousain faisant ressortir les enjeux diversifiés du territoire.

Après réalisation de l'étude du marché foncier sur le territoire, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc l'a présentée au SCoT Nord Toulousain.

En complément, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc a analysé le suivi détaillé d'opérations foncières à enjeu de conflit d'usage pour en retenir 4, illustrant différentes natures de conflits :

- projet d'acquisition de foncier dans une zone à enjeu environnemental (biodiversité),
- concurrence entre agriculteurs et investisseurs sur des terres agricoles dans un entourage urbanisé,
- orientation de foncier agricole au bénéfice d'un projet de pôle maraîcher porté par une communauté de communes dans un contexte de céréaliculture,
- révision du prix d'un projet de transaction de foncier agricole en zone agricole, dans un contexte de spéculation foncière.

Ces exemples se sont dégagés des opérations foncières courantes que la SAFER Gascogne Haut-Languedoc traitait au quotidien selon ses procédures et circuits d'instruction des candidatures (voir ci-avant sur les méthodes).

Enfin, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc a présenté l'outil de veille foncière VIGIFONCIER aux représentants des communes du SCoT Nord Toulousain, après que l'arrêt du SCoT ait été constaté. Le positionnement à ce moment-là était propice, compte tenu de leur intérêt se portant progressivement vers les modalités de mise en œuvre du SCoT et du dispositif de suivi des réalisations à venir.

Du côté du SCoT Nord Toulousain :

Le SCoT Nord Toulousain poursuivait la démarche d'animation interne pour accompagner l'élaboration du Document d'Orientations et d'Objectifs par les élus communaux, diffuser l'information sur le déroulement des travaux au moyen de réunions par bassin de vie, et préparer les éléments d'orientation à inclure dans le Schéma de Cohérence Territoriale au moyen de réunions par sous bassins de vie (Cf. Chapitre Évaluation page 147).

Ce dispositif a été complété au gré de réunions thématiques en 2010 et 2011 par le porter à connaissance d'expériences extérieures.

Parmi les préoccupations retrouvées au sein du SCoT Nord Toulousain, retenons en certaines :

- la nécessaire « hiérarchisation » du territoire,
- la diminution de la consommation foncière,
- et sa mise en application : pour cette dernière, émerge la tenue du suivi précis du développement du territoire, un bilan devant être obligatoirement réalisé avant une période de 6 ans,

Le bureau du SCoT Nord Toulousain prolongera ces apports par un déplacement d'études sur le terrain de deux communes.

Enfin, la construction du SCoT se précisant, avec son arrêt en séance du comité syndical du 27 juin 2011, et l'inscription d'objectifs concrets en matière de consommation d'espace (dont celui de la réduction de moitié du rythme actuel), il devenait opportun de présenter aux responsables du SCoT Nord Toulousain les outils qui pourraient leur permettre d'envisager le suivi des engagements contenus dans le Documents d'Orientations et d'Objectifs, à savoir : l'observatoire foncier et VIGIFONCIER, le portail cartographique (Cf. Annexes 24 et 25).

AFUTer, en mobilisant l'intervention de l'association Terres en Ville comme partenaire de l'opération, a permis de compléter lors du séminaire de restitution les apports dont ont bénéficié les élus pour situer les différentes options de formes urbaines en fonction des contextes urbanistiques initiaux et objectifs.

Méthodes mobilisées

Cette opération AFUTer a fait appel à différentes méthodes de travail concernant :

- Le traitement de l'information : la transmission de l'information relative aux notifications des déclarations d'intention d'aliénation et l'évolution technologique de son mode opérationnel, du support papier au vecteur informatique et électronique,
- L'approche technique, reposant sur le recueil et le traitement statistique des informations quantifiées (Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne, SAFER Gascogne Haut-Languedoc),
- L'approche analytique de la détection des types de situations comportant des risques potentiels de conflits d'usage, s'appuyant sur la procédure d'instruction des opérations de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc à partir d'un dépouillement de l'activité sur la période du projet.

L'opération AFUTer s'est appuyée à plusieurs niveaux sur l'organisation méthodique des procédures au sein de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, dont il paraît utile d'en dresser un rappel ci-dessous. En effet, ces processus officiels de traitement de l'information peuvent être ignorés ou insuffisamment connus des acteurs locaux.

L'enchaînement des étapes prévalant à l'intervention de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc se résume ainsi :

1° : L'information sur les intentions de transaction :

- Par le biais des notaires, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc réceptionne toutes les déclarations d'intention d'aliénation, pour alimenter la base de données du marché foncier de l'espace rural, qu'elle tient réglementairement dont le traitement statistique concourt à la publication officielle de la valeur des terres et prés.
- Mais également, chacune de ces déclarations est transmise à la mairie de la commune concernée par le projet, aux autres collectivités conventionnées ainsi qu'à la profession agricole. Ce « porter à connaissance » leur permet d'étudier toute opportunité d'intervention en préemption pour des motivations supérieures à celles sous-jacentes au projet initial (intérêt général, installation de jeune agriculteur, par exemples).

→ Plus généralement, par la relation directe de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc avec le vendeur dans le cadre d'une relation amiable.

2° : L'engagement de l'étude du recueil d'un bien à vendre (mode amiable ou par préemption) par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc doit recevoir l'avis favorable de la part des deux autorités de tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Ministère des Finances.

3° : Ce n'est qu'ensuite que peut s'engager la phase des candidatures avec :

→ la recherche de candidats par insertion publicitaire dans des journaux agricoles et autres habilités d'une part, et par affichage en mairie d'autre part,

→ l'audition des candidats en concurrence en commissions locales (cantonales sur le territoire du SCoT Nord Toulousain),

→ l'examen départemental des candidatures par le Comité Technique Départemental qui prend en compte l'avis des commissions locales qui se sont tenues préalablement.

4° : Les décisions d'attribution aux candidats proposés par le Comité technique Départemental sont prises en Conseil d'Administration de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc avant la validation par avis favorable des deux autorités de tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Ministère des Finances.

5° : Enfin, les attributaires sont officialisés (les actes de rétrocession peuvent se signer); information en est faite aux différents intervenants concernés par le dossier (candidats non retenus) complétée par un affichage de la décision en mairie.

Dans le processus décrit ci-dessus, il est fait mention de deux niveaux de consultation territoriale adaptés à l'activité de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc qu'il convient de préciser :

→ **Les Commissions Cantonales** : établies sur disposition propre de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, elles sont formalisées en Haute-Garonne par une convention avec la chambre départementale d'agriculture qui en fixe les caractéristiques :

La composition :

- Profession agricole : représentants de la Chambre d'Agriculture, de tous les syndicats agricoles, du Crédit Agricole et de la propriété rurale.
- Collectivités locales : maires des communes concernées, conseiller général.

Le rôle :

- Recevoir tous les candidats concurrents afin qu'ils présentent leur projet de mise en valeur du foncier sollicité.
- Elaborer des propositions d'axes techniques de distribution des terres entre plusieurs candidats.
- Définir une position locale, par vote, sur les propositions d'attributions.

Observation :

- notamment, lorsqu'il s'agit de biens relevant plutôt des missions de développement local ou de l'environnement, un représentant de l'EPCI et du SCOT concernés sont désormais invités à y participer.

→ **Le Comité Technique Départemental** : sa configuration minimale est fixée par le cadre réglementaire et complétée par les dispositions du règlement intérieur de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc défini par son Conseil d'Administration et qui en fixent :

La composition :

- Le Directeur Départemental de l'Agriculture ou son représentant,
- Le Directeur des Services Fiscaux ou son représentant,
- La Chambre d'Agriculture,
- Le syndicat Jeune Agriculteurs,
- Le syndicat Confédération Paysanne,
- Le syndicat Coordination rurale,
- Le Syndicat des Propriétaires Agricoles,
- L'Association représentative des Maires,
- Le Département,
- La Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel,
- Le Directeur de la SAFER ou son représentant,
- En outre, en tant qu'invité permanent le représentant de la section des fermiers et Métayers de la FDSEA.

Assistent également les collaborateurs de la SAFER chargés d'instruire les dossiers.

Le rôle :

- Organe consultatif, le Comité Technique Départemental donne son avis sur les projets d'attribution par rétrocession ou par louage.
- Il prend connaissance des dossiers et particulièrement des concurrences établies, ainsi que des solutions techniques envisageables.
- Il peut entendre toute personne dont il souhaite recueillir l'avis.
- Il émet un avis, le plus souvent consensuel, mais pouvant être recueilli par voie de vote auprès des membres délibérant. Cet avis est transmis au Conseil d'Administration pour que cet organe établisse la décision de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc.

Remarque sur l'association des représentants des collectivités locales au Comité Technique Départemental :

La participation avec droit de vote des représentants des Maires du département d'une part, et du Président du Conseil Général d'autre part, permet de représenter spécifiquement l'avis des collectivités.

Les procès-verbaux reprennent les décisions en les motivant. Ces motivations sont indiquées dans les informations diffusées.

Le choix des attributaires s'effectue selon les objectifs réglementaires d'action assignés à la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, mais également en prenant en compte les politiques publiques établies ou les orientations territoriales identifiées (communes, pays, communautés de communes, département, région) ou encore selon les conventions passées entre les collectivités locales et la Safer pour une réalisation spécifique : réserve foncière pour une zone d'activité, assise foncière pour un ouvrage.....

L'ensemble de ces orientations est actualisé tous les 6 ans dans un document officialisé auprès de l'administration, le Programme Pluriannuel d'Activité de la Safer (PPAS).

Le Conseil d'administration ouvre davantage la représentation des collectivités locales, puisque représentants du Conseil Régional, des Conseils Généraux et des Maires représentent 1/3 des administrateurs.

Les moyens : coût, nombre de jours, calendrier de réalisation

Compte tenu, d'une part, de l'évolution entre la demande initiale au sein du réseau AFUTer, basée sur les aspects très méthodologiques et la demande finale qui doit tendre vers une forme de mise en œuvre, et d'autre part les conditions de réalisations de l'étude qui ont été adaptées en fonction de l'avancement du SCoT lui-même, la question des moyens est clairement posée. En effet, le nombre de jours prévu a été sous-évalué. Cependant, nous nous sommes attachés à mener le projet jusqu'à son terme, étant donné l'intérêt des échanges et des croisements d'expériences entre tous les participants.

8 | ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE DE L'OPÉRATION ET TRANSFÉRABILITÉ

Points positifs

La SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC a été mobilisée dans un contexte particulier, celui d'un SCoT, avec des outils et des méthodes existants ou en cours d'élaboration (Diagnostic agricole de la Chambre d'Agriculture, Procédures SAFER, Portail cartographique VIGIFONCIER, observatoire foncier SAFER) ainsi que des expériences et expertises de chacun des intervenants, moyennant une certaine coordination.

La force d'un document d'urbanisme tel que le SCoT, opposable aux tiers, constitue un outil réglementaire dans lequel les acteurs du territoire ont été sollicités et avec lesquels il y a eu discussion. La charte départementale « Agriculture, urbanisme et territoire »³, recueil de recommandations, ne pouvait déboucher sur un résultat similaire.

Le développement des échanges entre les structures, qui n'avaient pas cette habitude de travail, dans le cadre du réseau AFUTer a été enrichissant, et constitue un paramètre transférable à tout un chacun. Ces échanges peuvent être pérennisés dans le suivi du SCoT et des documents d'urbanisme communaux.

Points d'amélioration

Dans le contexte initial, les enjeux et orientations avaient été identifiés, mais les méthodes de travail se sont définies au fur et à mesure de l'avancement du SCoT, et en fonction de son animation interne. Cette situation induit une lisibilité prévisionnelle trop faible dans une opération menée avec un temps imparti. De ce fait l'ajustement des moyens a dû se faire au fur et à mesure et non de façon anticipée.

³ Document en téléchargement à l'adresse suivante : <http://www.haute-garonne.equipement-agriculture.gouv.fr/charte-agriculture-urbanisme-et-a5094.html>.

Leviers

Les leviers principaux de la conduite de cette opération résident dans :

- Les réunions d'animation par bassin de vie organisée par le SCoT,
- Le déplacement sur le terrain des élus du SCoT pour partager des expériences,
- La parution des lois de 2010, notamment celle portant engagement sur l'environnement, qui ont constitué un effet de levier avec l'officialisation de la prise en compte du suivi et de la régulation de la consommation du foncier par les collectivités,
- La mobilisation d'un interlocuteur et intervenant privilégié dans le réseau Terres en Ville,
- La prise de l'arrêté du SCoT Nord Toulousain le 27 juin 2011.

Freins

Ce territoire n'avait pas de fonctionnement établi entre les communautés de communes et les 14 communes qui ne faisaient pas partie, à ce moment-là, d'une EPCI (Cf. Chapitre Contexte local page 133). La multiplicité d'experts sollicités a induit un besoin de coordination.

Enseignements

Le seul accompagnement des partenaires du SCoT, sans les cadres réglementaires, auraient-ils été suffisants pour déboucher sur l'intérêt de la collectivité pour la fixation des objectifs précis et des outils de suivi ?

À titre d'enseignement, le projet AFUTer rappelle l'évidence du positionnement opportun dans le temps des propositions auprès des élus :

- Le diagnostic : le plus en amont possible, avec la plus grande précision,
- Les apports extérieurs pour nourrir la réflexion, préalables aux prises de décision,
- Les outils de suivi : à partir du moment où les objectifs sont fixés.

De plus, l'existence d'une animation territoriale structurée préalablement à l'engagement d'un projet méthodologique impliquant plusieurs partenaires constitue un atout supplémentaire.

Enfin, les échanges d'expériences du réseau AFUTer, notamment avec l'intervention de Terres en Villes, ont permis l'ouverture des débats et une prise de recul.

Points de vigilance

Se pose la question de la coordination dans le suivi des résultats et des mesures à prendre dans le cas où les résultats de réduction de consommation de foncier ne sont pas satisfaisants en regard des objectifs. Quels seront les leviers du SCoT pour en assurer cette observation régulière et pour ajuster ces « enveloppes foncières » si nécessaire. De grandes zones industrielles et artisanales sont affichées au SCoT : jusqu'où iront le recentrage et la densification autour de l'urbanisation existante et des transports associés ?

En effet, au regard des chiffres fixés, il semble que la variable d'ajustement à la baisse soit possible, afin de réviser la consommation de foncier au rythme réel de développement et selon des indicateurs de densité urbaine plus favorable à l'agriculture et aux espaces naturels (Cf. Chapitre Perspectives page 148).

9 | ÉVALUATION DE L'ACTION

Effets induits

L'action AFUTer sur la prise en compte des concurrences et conflits d'usage fonciers des zones périurbaines dans l'approche du SCoT Nord Toulousain a permis :

Sur un plan politique :

- principalement, de retenir des objectifs précis en matière de consommation de foncier,
- de traiter plus profondément la problématique agricole de ce SCoT par rapport aux 3 autres territoires de l'aire urbaine de Toulouse,
- de diffuser par Terres en Ville des apports d'expérience auprès du SCoT Nord Toulousain,
- d'informer ou de rappeler aux différentes parties prenantes du SCoT Nord Toulousain des modes opérationnels pour le traitement des opérations de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc,
- de présenter aux élus en charge du suivi de la consommation de foncier l'outil VIGIFONCIER, dans ses fonctions de veille foncière et d'observatoire pluriannuel.

Sur un plan technique :

- de créer et renforcer les relations entre le SCoT Nord Toulousain, la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne et la SAFER Gascogne Haut-Languedoc,
- de bénéficier des apports d'expérience réunis par Terres en Ville,
- d'identifier le besoin d'intégrer les échelons supra communaux aux instances locales de consultation de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc : en effet, dans une approche globale territoriale supervisée par le SCoT Nord Toulousain, celui-ci ou les communautés de communes, en fonction de leurs compétences, peuvent trouver une justification à leur participation,
- de donner l'opportunité à la SAFER Gascogne Haut-Languedoc de participer fortement dans les réunions locales de parcours d'élaboration du SCoT.

En quoi l'action menée dans le cadre du Réseau Rural Régional a permis de faire évoluer la place de l'agriculture et du foncier sur le territoire ?

La préoccupation des responsables du SCoT Nord Toulousain de prendre en compte la place de l'agriculture sur le territoire constitue une donnée de base dès l'origine, confortée par sa contribution effective à la structuration du territoire. Elle s'est traduite par l'association des représentants professionnels agricoles, notamment ceux de la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne, au long de l'élaboration des différentes étapes du SCoT. L'apport de l'opération AFUTer a permis d'appuyer ces orientations en apportant des éléments complémentaires d'analyse sur le marché foncier en particulier.

Les élus du territoire prennent conscience de la portée de la mesure visant à réduire la consommation de foncier agricole et naturel, confortant l'approche de la maîtrise de l'évolution par le levier de la densité urbaine.

L'intégration de prescriptions précises et quantifiées quant au rythme de consommation de l'espace agricole à des fins de développement urbain (125 ha/an contre 240 ha/an sur la période 1998 à 2007), l'affichage de la répartition des besoins fonciers pour l'accueil économique et commercial autour de 600 ha (565 à 610 ha) concourent à donner un cadre général territorial à 20 ans pour porter l'emprise foncière des extensions urbaines à un maximum de 2 500 ha.

10 | BILAN DE L'ACTION AFUTer

Plus-value individuelle

Pour la SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC :

- Prise de conscience de renforcer l'information sur les modes opérationnels de consultation locale de la SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC et de les faire connaître auprès des Maires et des Conseillers Généraux.
- Question soulevée d'associer aux commissions locales un représentant de l'EPCI et du SCOT.

Pour la Chambre d'Agriculture 31 :

- Intervenir directement, auprès du syndicat mixte, dans les réflexions sur les densités et la prise en compte de l'activité agricole dans le SCoT.
- Importance de l'animation en amont et en aval sur un territoire donné dans un projet d'aménagement, avec la nécessaire information auprès de la profession agricole,
- Meilleure connaissance des interlocuteurs du SCoT Nord Toulousain.

Plus-value collective

La question du foncier a été abordée de façon exhaustive, même en phase finale de rédaction du DOO. Le séminaire a été un lieu de d'échanges sur les sujets agricoles et naturels, en lien avec les débats du SCoT.

Les membres du Réseau Rural Régional ont apporté leur expertise et partagé leur expérience, plus particulièrement grâce à la réflexion méthodologique de Terres en Ville : intéressant pour l'ouverture et la suite attendue dans la mise en œuvre d'un SCoT.

Le syndicat mixte du SCoT a, quant à lui, apporté toute sa pratique sur la « démarche pédagogique » dont il a fait preuve auprès des communes adhérentes, et qui va se poursuivre dans le temps lorsque le SCoT sera approuvé. C'est une approche largement transférable à toute collectivité ayant un projet à une échelle supra communale, cherchant à créer une émulation et un intérêt commun sur un territoire hétérogène.

Tous ces outils sont mobilisables auprès des chambres d'agriculture et des SAFER, et transférables sur d'autres opérations de ce type qui associées les deux structures.

11 | PERSPECTIVES

Actions à venir

- Diffusion de l'outil VIGIFONCIER auprès des territoires SCoT et des collectivités territoriales.

Le projet va-t-il se pérenniser ? Comment ?

L'approbation du SCoT est attendue pour fin 2011 - début 2012. Le suivi de la consommation et sa localisation vont très vite intervenir. Aussi, l'utilisation du portail VIGIFONCIER par les acteurs du territoire du SCoT (adhérents, EPCI) pourra être un outil de veille et de contrôle sur l'espace du marché rural et périurbain.

Transfert et diffusion des pratiques

La valorisation de cette opération s'envisagera de la manière suivante :

- Intégration dans la communication de chaque partenaire,
- Diffusion dans les réseaux nationaux de chaque partenaire,
- Diffusion propre du réseau rural régional.

Les transferts méthodologiques et opérationnels peuvent s'envisager ainsi :

Pour la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne :

- au niveau d'un appui technique et d'expertise sur la prise en compte des espaces agricoles, dans le cadre de l'analyse des territoires. L'expertise consulaire dans la construction des futurs SCOT, notamment ruraux, doit pouvoir être recommandée pour établir des diagnostics agricoles, sur un large territoire comme celui de l'Inter SCoT que sur chaque territoire individuels. Les SCoT Ruraux retenus dans l'appel à projet du Réseau Rural Régional 2011 sont tout indiqués pour une telle sollicitation.
- par la mobilisation des fiches exemples du guide méthodologique du projet AFUTer.

Pour la SAFER Gascogne Haut-Languedoc :

- par l'accès à l'analyse du marché foncier par la SAFER très ciblé sur un territoire, avec la possibilité de qualifier les éléments caractéristiques de l'usage actuel et à venir du foncier en mutation.
- par l'utilisation des outils SAFER (Portail VIGIFONCIER, Observatoire) de tout territoire supra communal (SCOT, EPCI, PNR) au moyen d'une présentation spécifique. Les SCoT Ruraux retenus dans l'appel à projet du Réseau Rural Régional 2011 sont tout indiqués pour une telle sollicitation.

12 | RÉFÉRENCES

Liens Internet

www.scot-nt.fr

<http://gascogne-haut-languedoc.safer.fr>

www.haute-garonne.chambagri.fr

www.terresenvilles.org

Contacts



Mathilde ESPINASSE

Pôle Territoire

AGRICULTURES & TERRITOIRES

Chambre d'Agriculture Haute-Garonne

61 allée de Brienne - BP 7044

31069 TOULOUSE cedex 7

TEL 05.61.10.42.92

PORT 06.71.57.64.34

FAX 05.61.10.42.52

MAIL mathilde.espinasse@haute-garonne.chambagri.fr

www.haute-garonne.chambagri.fr



SAFER GASCOGNE HAUT-LANQUEDOC

Christian ROUSSEL – Directeur départemental

« La Pradine » Auzeville BP 22125

31 321 CASTANET TOLOSAN

Tél. : 05 61 75 45 45

Fax : 05 61 75 45 65

christian.rousseau@safer-ghl.com

ANNEXES

PROJET 1 - L'implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le département du Tarn

- Annexe 1* → Règlementation juridique sur le Photovoltaïque au 10/10/2008
- Annexe 2* → Doctrine départementale pour un développement maîtrisé du photovoltaïque - Mars 2009
- Annexe 3* → Fiche-action - Élaboration doctrine départementale
- Annexe 4* → Fiche-action - Diagnostic agricole
- Annexe 5* → Cahier des charges d'étude d'impact
- Annexe 6* → Charte des Maires du Tarn - *Fichier intégral disponible sur demande et dans les documents complémentaires en pièce jointe.*
- Annexe 7* → Charte de Bon Voisinage
- Annexe 8* → Étude sur l'énergie solaire et le Paysage - 2009
- Annexe 9* → Photovoltaïque et Diagnostic Agricole - Le diagnostic Foncier Rural et Agricole
- Annexe 10* → Doctrine régionale - Note de cadrage des services de l'Etat pour l'instruction des projets solaires photovoltaïques en région Midi-Pyrénées
- Annexe 11* → Décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 relatif aux procédures administratives applicables à certains ouvrages de production d'électricité
- Annexe 12* → Circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol
- Annexe 13* → Fiche action - Compte-rendu d'une négociation avec une commune
- Annexe 14* → Arrêté du 4 mars 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil

PROJET 2 - Le foncier agricole et les granges foraines en Val d'Azun

- Annexe 15* → Enquête Granges Foraines
- Annexe 16* → Convention Pluriannuelle de Pâturage, Cahier des Charges et Règlement
- Annexe 17* → Courrier d'enquête et Bulletin-réponse
- Annexe 18* → Zones intermédiaires, Changement de destination des granges foraines et préservation des terres agricoles et Délibération
- Annexe 19* → Éléments pour l'élaboration d'un argumentaire commun
- Annexe 20* → Commune d'Arrens-Marsous : localisation des bâtiments en zone intermédiaire
- Annexe 21* → Commune d'Arrens-Marsous: localisation des bâtiments en zone intermédiaire - Approche zoomée

PROJET 3 - Prise en compte des concurrences et conflits d'usages fonciers des zones périurbaines dans l'approche du SCoT Nord-Toulousain

- Annexe 22* → Analyse du marché foncier sur 5 ans : 2006-2010 - SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC
- Annexe 23* → Description de dossiers représentatifs des thématiques rencontrées dans les arbitrages - SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC
- Annexe 24* → Diaporama du portail VIGIFONCIER
- Annexe 25* → Document de présentation VIGIFONCIER
- Annexe 26* → Diaporama de Terres en Villes

