Préserver la terre, stimuler l'activité agricole : 30 ans d'aménagement et d'urbanisme dans le département des Bouches-du-Rhône

Par Marc BEAUCHAIN

Ancien chef de service à la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt, puis à la direction départementale des Territoires et de la Mer 13

Les Bouches-du-Rhône accueillent plus de deux millions d'habitants. Depuis 50 ans, ce département a subi des bouleversements considérables.

Dans cette métropole multipolaire, l'espace agricole et rural est entièrement « sous le souffle » de la périurbanisation.

Dès la fin des années 1960, la nécessité de préserver les terres et la production agricoles suscite une politique d'aménagement rural structurée autour de la connaissance des milieux, de la concertation, de la contractualisation des engagements, de l'utilité de marier agriculture et environnement et d'accompagner les mutations économiques.

Cette politique de long terme a permis d'éviter une disparition « programmée » des sols et de l'activité agricoles, de maintenir 148 600 hectares de SAUées (1), de produire près de 500 millions d'euros/an de valeur ajoutée et de hisser ce département au premier rang de l'agriculture biologique en France.

Par-delà les acteurs, les objectifs, les outils et les résultats de cette expérience locale, à travers cet article, nous en appelons à une urgente et indispensable prise de conscience nationale sur une consommation excessive de terres agricoles.

epuis les années 1970, la question de la préservation des sols et de l'activité agricoles se pose de manière cruciale dans les Bouches-du-Rhône. Département peuplé de plus de deux millions d'habitants (le troisième de France), accueillant plus de 40 % de la population de la région Provence Alpes Côte d'Azur (2), il a connu dès les années 1960 plusieurs traumatismes :

- l'accueil des rapatriés d'Algérie et une urbanisation échevelée de Marseille, qui pousse les agriculteurs hors de sa « cuvette » en les rejetant à l'extérieur, dans le no man's land de la plaine de Berre, où ils créent la première concentration de serres de France, sur le modèle hyper-intensif en vogue à l'époque;
- un mitage généralisé des abords des villes et des villages environnants;
- des prévisions démographiques surévaluées de la Datar pour le Sud-Est, qui incitent à une ouverture massive du territoire à l'urbanisation (3);
- de grands projets « gaulliens » sous la forme d'OINs (4) :

Grand Port de Fos, ville nouvelle des rives de l'étang de Berre, avec les infrastructures qui vont avec (5), tout ceci étant retranscrit dans le Schéma de l'OREAMM 60.

L'État et ses établissements publics procèdent à des acquisitions foncières, par milliers d'hectares : celles-ci se révéleront ensuite inutiles et mal programmées. Dans l'immédiat, elles plombent l'avenir de la terre et compromettent l'outil de travail des agriculteurs.

⁽¹⁾ Surface agricole utilisée (SAUée), selon le recensement général de l'agriculture (RGA).

⁽²⁾ RGP 2014: population PACA: 4 983 438 hab. Bouches-du-Rhône: 2 006 069 hab.

⁽³⁾ DATAR, « Scénario de l'inacceptable », 1971.

⁽⁴⁾ OINs: Opérations d'intérêt national.

⁽⁵⁾ En 2014, les Bouches-du-Rhône comptent 321 km d'autoroutes et 13 000 km de routes.

⁽⁶⁾ Organisation pour les études d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise. Schéma approuvé le 11 décembre 1969 par le Conseil interministériel d'aménagement du territoire.

Les milieux professionnels de l'urbanisme ignorent alors tout de l'activité agricole et des moyens de son fonctionnement, l'espace n'étant vu que comme un territoire plat se situant à proximité des agglomérations, facile à équiper et à desservir.

Le Schéma départemental d'aménagement rural (7) élaboré en réponse à celui de l'OREAM constitue une riposte adaptée à cette situation de crise (diagnostics sur l'état de l'agriculture des Bouches-du-Rhône, occupation des sols, performances économiques). Mais surtout, il invite à réfléchir sur l'utilisation des sols et sur leur avenir : carte d'aptitude des sols à la mise en valeur agricole, occupation des sols, propositions pour pallier la consommation d'espace.



Paysage agricole du département des Bouches-du-Rhône.

Le monde agricole (8) entre en résistance et l'action se met en place en s'appuyant sur deux principes :

- l'agriculture doit être considérée comme une activité économique à part entière, dans le respect des entreprises et des hommes qui produisent emploi et aliments, et pas seulement comme un espace à aménager et à conquérir à bas coût. Son devenir doit être contractualisé avec tous les acteurs ;
- la terre agricole constitue un patrimoine rare, non reproductible, dont la consommation est irréversible : elle doit être impérativement préservée.

Ces principes fondent une politique d'aménagement rural qui a été constamment poursuivie par ce département atypique.

Atypique, car il est fortement métropolisé et polycentrique, avec peu de communes, mais de grandes villes/territoires (Marseille, Aix, Salon, Arles, Aubagne, Martigues, etc.) qui intègrent dans leurs limites un vaste espace rural (9), agricole et naturel. Le rural et l'urbain y sont à un tel point imbriqués qu'aucune ville ne peut ignorer la question de son espace rural : la problématique de la consommation de l'espace agricole et de son avenir économique doit nécessairement être associée au champ de l'urbanisme.

Aucune partie du département n'échappe « au souffle » de la périurbanisation (pressions urbaines, industrielles, commerciales, touristiques, d'infrastructures).

Atypique, le département l'est aussi, parce qu'en dépit de ce profil nettement urbain, à l'est et au nord-ouest en particulier, l'agriculture a toujours été présente en volume, en valeur et en qualité de ses productions, en diversité, en emplois et en proximité, tout en étant fortement exportatrice.

À l'ouest, l'agriculture traditionnelle gère des écosystèmes rares, qui lui sont directement inféodés.

Les signes de qualité concernent la moitié des exploitations: AOC (vins, olives et huiles d'olive, viande de taureaux de Camargue, foin de Crau). L'irrigation y joue également un grand rôle : la moitié de la SAU est irrigable, soit 80 % des exploitations.



Oliveraie dans les Alpilles.

Atypique, il l'est, enfin, par le fait que, plus qu'ailleurs, l'espace agricole y façonne par la diversité de ses productions, des terroirs et des paysages uniques qui participent de l'identité de « micro-pays » (Aix, Arles, Aubagne, Salon-de-Provence, Comtat, etc.).

Dans les Bouches-du-Rhône, sont ainsi en confrontation une agriculture vivante et une croissance urbaine multipolaire (10): la bonne gestion de la trame agricole et rurale se révèle comme une condition fondamentale pour assurer le fonctionnement en réseau de la métropole.

Sur la base des principes « connaître, préserver, contractualiser », la politique d'aménagement rural se structure au fil du temps face aux aléas d'une conjoncture complexe : décentralisation de l'urbanisme avec les lois Deferre (11) (1981), crises à répétition de l'agriculture méditerranéenne, regroupements intercommunaux hasardeux et souvent conflictuels.

⁽⁷⁾ SDAR des Bouches-du-Rhône – 1975. Ministère de l'Agriculture, direction départementale de l'Agriculture des Bouches-du-Rhône, Atelier départemental d'études d'aménagement rural.

⁽⁸⁾ L'auteur désigne par « monde agricole » le groupe de concertation informel entre la DDAF et la profession agricole (Chambre d'Agriculture, syndicats agricoles, comités locaux),

⁽⁹⁾ Marseille: 10 000 ha d'espaces naturels; Aix-en-Provence: surface agricole utile (SAU) de 4 438 ha; Arles: SAU de 39 359 ha; Salon-de-Provence: SAU de 6 081 ha; Istres: SAU de 4 541 ha; Saint-Rémy-de-Provence: SAU de 2 285 ha; etc.

⁽¹⁰⁾ À la différence des métropoles radioconcentriques classiques du type de Lyon.

⁽¹¹⁾ Mises en œuvre le 7 janvier 1983.

Les outils disponibles pour pallier la consommation d'espace, associés à l'émergence de procédures de protection de l'environnement (directives européennes « Oiseaux (12) » et « Habitats (13) »), se révéleront être des leviers déterminants pour mener à bien cette politique.

Agir d'urgence pour préserver l'espace agricole : la « bataille » des documents d'urbanisme

Au recensement général agricole (RGA) de 1970/71, la SAU des Bouches-du-Rhône était de 188 000 ha. En 1980, elle n'est plus que de 148 000 ha, soit une perte de plus de 21 % en dix ans!

Il faut d'urgence corriger les effets dévastateurs du mitage induit par les plans d'urbanisme existants, relativiser les prévisions foncières élaborées pour l'habitat, l'industrie et le commerce et faire reconnaître l'espace réservé à la production agricole au moyen d'un zonage protecteur, un préalable incontournable.

L'élaboration de plans d'occupation des sols (14) s'engage sur 118 des 119 communes du département ; ils représentent un enjeu majeur pour le monde agricole. D'abord réalisée sous la conduite de l'État, elle passe sous le contrôle des communes, mais sans perspective d'ensemble (15), celles-ci décidant alors seules de leur développement urbain, se faisant mutuellement concurrence.

Le monde agricole sera contraint, pendant 10 à 15 ans, par une participation sans faille et la formulation d'avis sans concession à toutes les étapes de l'élaboration des différents POS, de construire par lui-même la cohérence locale (mais aussi la cohérence intercommunale) en intégrant à la politique urbaine la prospective de la préservation de l'agriculture, au travers de zonages sécurisés.

Ce travail va s'appuyer sur une connaissance de l'occupation des sols tenue à jour et sur une approche fine du territoire privilégiant la cohérence des terroirs, leurs qualités et leurs potentialités ainsi que les savoir-faire locaux (16), les mêmes principes s'appliquant à l'instruction des grands dossiers d'aménagement et d'infrastructures, au demeurant fort nombreux (par exemple, le TGV Sud-Est et l'autoroute A54).

C'est la parfaite connaissance du milieu qui permet la négociation et les arbitrages, et donne au contrôle de légalité exercé par l'État toute sa légitimité en faveur du monde agricole (17).

Au terme de ce combat de 20 ans, les RGA de 1988 et de 2000 confirment - ô surprise! - la justesse et l'efficacité de cette politique de pérennisation des sols agricoles : en 2000, la SAU se redresse à hauteur de 162 690 ha, soit un rebond de 14 690 ha!

L'alliance agriculture/environnement

L'ouest des Bouches-du-Rhône constitue un « joyau » dans l'alliance entre pratiques agricoles traditionnelles (extensives) et biodiversité. Crau steppique, Crau des prairies, Camargue et Alpilles sont des écosystèmes rares intrinsèquement gérés par un élevage extensif (ovins, bovins), la culture du foin (18) et la riziculture.

Élus locaux, professionnels, associations de protection de la nature et scientifiques se mobilisent autour de la DDAF pour préserver ces équilibres, sauvegarder l'espace et ses productions de haute qualité et argumenter en faveur de programmes de conservation adaptés.

Dès 1989, le département est le premier en France à avoir été candidat pour des mesures agroenvironnementales expérimentales (19) destinées à aider, par contrats (d'une durée de 5 ans), les exploitants qui maintiennent des pratiques traditionnelles, moyennant le respect d'un cahier des charges exigeant.

De 1990 à 2002, près de 1 000 contrats sont ainsi souscrits, dans la Crau, pour un budget (20) de 14,25 millions d'euros (M€), et 200 en Camargue, concernant près de 14 000 hectares, pour un budget de 9,9 M€! Certaines années, ce sont entre 1 000 et 2 000 contrats de ce type qui sont gérés par la DDAF.



Prairies de Crau - Cabannes neuves.

(12) Directive 2009/147/CE « Directive Oiseaux » du 30 novembre 2009 de l'Union européenne : protection et gestion des populations d'espèces d'oiseaux sauvages (remplaçant la première Directive Oiseaux 79/409/CEE du 2 avril 1979).

(13) Directive européenne 92/43/CEE « Habitats, Faune, Flore » (appelée Directive Habitats), du 21 mai 1992 : assurer le maintien de la diversité biologique par la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages.

(14) Loi d'orientation foncière 1967.

(15) Pour des raisons politiques, aucun Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (à l'exception d'un seul) n'a pu être étudié ni

(16) Télédétection et agriculture : « Bouches-du-Rhône, une nouvelle approche ». Agreste, ministère de l'Agriculture, 1990,

(17) Nonobstant l'exceptionnelle instabilité des POS. Ainsi, de 1983 aux années 2000, ont été recensées 450 procédures de modification et 204 révisions (dont 123 révisions totales).

(18) AOC Foin de Crau.

(19) Mesures dites « Article 19 » (Règlement CE 1992).

(20) Budget cumulé, les contrats sont renouvelés à leur terme.

Dès 2002, la contractualisation se renouvelle, en lien avec les sites Natura 2000, le programme se poursuivant (sous des dénominations successives (21) jusqu'à ce jour.

La grande détermination de la profession agricole est pour beaucoup dans le succès de cette politique. Mais le développement de Natura 2000 (22) (complété par les protections réglementaires de 4 réserves naturelles nationales, de 3 parcs naturels régionaux et d'un Grand Site de France) permettra à ces territoires fragiles d'être conservés presqu'intégralement sur 100 000 hectares.

La directive territoriale d'Aménagement : une validation de la politique menée depuis 20 ans

Deux mandats successifs d'élaboration, du 29 juillet 1998 et du 21 juillet 1999 (élargissement du périmètre à l'ensemble du département, désignation d'espaces sensibles), amènent le préfet, au vu de la politique d'aménagement rural déjà conduite, à confier à la DDAF l'animation d'un groupe de travail sur l'environnement et les risques, réunissant élus, profession agricole et associations de défense de l'environnement.

Celui-ci produira un document (23), approuvé à l'unanimité par les participants, intitulé « une politique pour les espaces non urbains ». L'essentiel de ses préconisations seront ensuite traduites dans une DTA, co-écrite par la DDAF et la DDE.

Approuvée en mai 2007 (24), la directive territoriale d'aménagement (DTA), que ce soit pour le diagnostic ou les objectifs, fait une place singulière à l'agriculture : corriger le mode de développement actuel, reconnaître l'agriculture en tant qu'activité économique, gérer l'espace « de façon économe et équilibrée (25) ». En dépit des fortes réticences du ministère de l'Équipement, la DTA intègre (c'est une première!) un triple zonage différencié qui tient compte de la pluralité de l'agriculture, au plus près du terrain et des terroirs, avec:

- des espaces agricoles de productions spécialisées ;
- des espaces agricoles à dominante « gestionnaires d'écosystèmes »;
- des espaces agricoles périurbains (26).

Ces zonages sont associés à des orientations (27), enfin (!), adaptées aux spécificités locales.

La DTA s'impose à l'élaboration des documents d'urbanisme subordonnés (SCOT et PLU (28)), elle constitue la référence en cas de conflit (seuls les espaces agricoles périurbains sont susceptibles d'arbitrage, dans des conditions restrictives).

Dans ses politiques d'accompagnement, la DTA rappelle le corpus des mesures constituant la politique mise en œuvre depuis vingt ans : maintien et reconstitution de l'outil de production, reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, contractualisation des usages du sol, soutien à l'évolution vers la qualité et la durabilité, politique foncière adaptée.

La contractualisation de l'agriculture

Les exploitants ont eu, dès les années1970, besoin d'être rassurés et de bénéficier de garanties quant à leur avenir en zone agricole : une charte des zones agricoles des Bouches-du-Rhône, cosignée par le préfet, a défini les droits et obligations de chacun dans les processus de gestion et de construction en zone agricole. Dans la Ville Nouvelle de Vitrolles, un protocole de gestion du quartier des Pinchinades, signé par l'Établissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre (Epareb) et l'État, associe les agriculteurs locaux à un comité de gestion chargé de concilier la construction de la ville et le respect de son agriculture!

Peu à peu, la contractualisation constitue l'expression fondamentale de la politique menée, pour faire des exploitants des acteurs du territoire, et non pas seulement des victimes du développement urbain. Les collectivités locales s'insèrent rapidement dans cette logique : la première, Aubagne, avec sa charte agricole qui, adoptée en 1992 par 300 agriculteurs, est étendue, dès 1993, à toute la communauté du Pays d'Aubagne (29).

Aix et le Pays d'Aix s'engagent dans le même processus peu après, mais sans y consacrer les mêmes moyens financiers.

Enfin, 92 % des communes (107) sont couvertes par une convention d'intervention foncière avec la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) pour surveiller les transactions en milieu rural et pouvoir intervenir en matière de réorganisation foncière.

L'utilisation des outils mis à disposition au fil du temps

Sous la pression du monde agricole et devant les coûts de gestion d'un territoire mal maîtrisé, des communes utilisent peu à peu, pour stabiliser de manière définitive leur territoire agricole, les outils (très lourds à gérer) mis à disposition au fil du temps par le Code de l'urbanisme : ainsi, des zones d'agriculture protégée sont délimitées à Cuges-les-Pins et à Rognac, ou sont à l'étude, comme un PAEN (30) (le premier en France), à Velaux (étang de Berre),

⁽²¹⁾ OLAE, CTE, CAD, MAET, MAEC.

⁽²²⁾ La DDAF a assuré l'animation préalable du programme : 51 % du territoire sont inscrits en sites Natura 2000.

⁽²³⁾ Février 1997.

⁽²⁴⁾ Décret pris en Conseil d'État du 10 mai 2007.

^{(25) «} Conserver le potentiel actuel de production, maintenir le capital exceptionnel du département en sols fertiles, permettre le développement par des pratiques culturales moins intensives et garantir le maintien des activités agricoles pour les espaces soumis à la pression urbaine (...) ».

⁽²⁶⁾ DTA, Chap. 3 §2.5.2, pp. 83-84.

⁽²⁷⁾ Partie prescriptive de la DTA.

⁽²⁸⁾ Pour traduire la DTA dans leur SCOT, la CUMMP et le Pays d'Aubagne ont décidé de sanctuariser leur espace agricole, article L.141-10, Code de l'urbanisme (CU).

^{(29) «} Terres en ville. Les agriculteurs, acteurs de l'espace urbain », in Aubagne Magazine, 1998, n°103.

⁽³⁰⁾ Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (articles L.143-1 à L.143-6 et R.143-1 à R.143-9 du Code de l'urbanisme).



Domaine de Richeaume avec vue sur la montagne Sainte-Victoire, dans les Bouches-du-Rhône.

« Les exploitants ont eu, dès les années 1970, besoin d'être rassurés et de bénéficier de garanties quant à leur avenir en zone agricole : une charte des zones agricoles des Bouches-du-Rhône, cosignée par le préfet, a défini les droits et obligations de chacun dans les processus de gestion et de construction en zone agricole. »

avec l'accord du Conseil départemental, un ambitieux programme de reconquête des friches (Fonds départemental de gestion de l'espace rural) ou des terrasses de culture. Le Comité d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile et la fondation ProTerra participent à ce mouvement.

Les lois Grenelle 2 (août 2010) et la LOMA (loi n°2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010) affirment l'ambition d'une réduction de 50 % du rythme de consommation des terres d'ici à 2020. C'est ainsi que les CDCEA ont été créées en 2011 (31), puis transformées par la loi d'Avenir pour l'agriculture (2014) en CDPENAF (32).

Ces commissions sont réunies régulièrement (36 sessions en sept ans) par le préfet et sont consultées sur l'élaboration et la révision des SCOT et des PLU (33) : elles émettent un avis sur la prise en considération des terres naturelles agricoles et forestières (avis conforme lorsque sont en jeu des terres classées en AOC/AOP) (34).

Depuis 2011, elles ont examiné 77 PLU, seuls 4 d'entre eux bénéficiant d'un avis favorable et 10 d'un avis totalement défavorable (53 avis avec réserves). Pour les SCOT,

sur 4 dossiers : 3 ont eu un avis réservé et 1 un avis totalement défavorable.

Leur action en matière de contrôle de l'utilisation de l'espace est très efficace si les participants « jouent une partie bien préparée »!

Des dangers qui « couvent »

D'autres dangers pour la terre agricole « couvent » et alimentent déjà les combats à venir, dans les Bouches-du-Rhône comme ailleurs:

• la « compensation agricole (35) », à l'image de ce qui se pratique en matière d'environnement. Le risque d'accep-

⁽³¹⁾ Commission départementale de la consommation des espaces agricoles, décret du 16 février 2011.

⁽³²⁾ Commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, décret du 9 juin 2015.

⁽³³⁾ Les membres peuvent demander à être consultés sur tout projet d'aménagement susceptible de mettre en cause des terrains agricoles ou forestiers (auto-saisine).

⁽³⁴⁾ L'avis de la CDPENAF est joint au dossier d'enquête publique. (35) LAAF du 13 octobre 2014 (articles L.112-1-3 et D.112-1-18 et suivants du Code rural).

ter une consommation de l'espace en échange de compensations financières ou d'améliorations techniques collectives (sur des projets de + de 5 hectares d'emprise agricole ou naturelle) est déjà avéré, et la tentation d'y succomber très tangible;

• la transition énergétique et l'idéal du « tout solaire » pourraient aboutir, si le monde agricole ne s'était pas déjà mobilisé, à couvrir de panneaux solaires des terres si âprement défendues jusqu'ici...

Un bilan et des perspectives

Que conclure de cette expérience d'aménagement dans les Bouches-du-Rhône?

Certes, le RGA de 2010 fait apparaître une réduction sensible de la surface agricole utile (- 9 %), mais celle-ci reste à un haut niveau : 148 570 hectares (36).

Même si les résultats ne paraissent pas toujours suffisants, que serait-il resté de la terre et de l'activité agricoles dans ce département sans ce travail acharné ? Comment l'agriculture aurait-elle pu s'adapter aux conditions très évolutives du marché et aux attentes des consommateurs si elle n'avait pas bénéficié d'un espace garanti, souvent par contrat, permettant aux générations de se succéder et aux jeunes de faire des investissements de long terme ?

S'il est vrai que trop de surfaces agricoles ont été perdues, l'attention dont a fait l'objet l'agriculture, ici, dans les Bouches-du Rhône, lui permet de présenter aujourd'hui des signes forts de vitalité et d'innovation :

• en 2015, 620 exploitations bio (37) pour 22,8 % de SAU Bio, le département est le premier de France pour l'agriculture biologique (38): 2 200 ha pour les fruits, 400 pour les légumes et 3 680 pour les grandes cultures. En nombre d'opérateurs-aval bio, le département est second (derrière Paris);

- en 2010, sur 4 900 exploitations, 1 830 sont sous le signe de la qualité (37 %) ; 1 275 (26 %) valorisent leur situation périurbaine en circuits courts, avec des exploitants jeunes et innovants;
- confirmant son évolution vers la qualité et la durabilité (39), le département est dans la fourchette basse en matière d'achats de produits phytosanitaires (5 373 tonnes (t) sur 2009/2016), malgré des productions très consommatrices (fruits, légumes, vigne), quand le département voisin, celui du Vaucluse, en consomme 3 fois plus (16 574 t).

On l'aura compris, le combat mené ici, dans les Bouchesdu-Rhône, par des équipes stables et déterminées a prouvé une certaine efficacité. Il peut être adapté à la France des métropoles.

Mais pour pouvoir le considérer comme achevé, il faudrait qu'au-delà des documents d'urbanisme, toutes les terres toujours cultivées, où qu'elles se situent, bénéficient d'un principe de sanctuarisation.

« Refaire la ville sur la ville ! », proclame la loi SRU.

Éh bien, chiche! Proposons que, dorénavant, l'aménagement ne se construise que sur le principe de la densité et sur la requalification des espaces anthropisés, et que la stricte préservation de la terre agricole (garantissant la sécurité alimentaire du pays) devienne une Grande Cause nationale!

⁽³⁶⁾ Ce sont les surfaces d'« agriculture encore captive » qui perdent du terrain.

⁽³⁷⁾ Elles étaient 376 en 2010, soit une croissance de 65 % en 5 ans.

⁽³⁸⁾ Source Agence Bio.

⁽³⁹⁾ Source Médiacités, 9 novembre 2017, chiffres BNV-d.