Des « zones nourricières protégées », opportunités pour la Wallonie

Complément au dossier « Réflexions et pistes pour favoriser l'accès à la terre de nos agriculteurs modèles » – Février 2017

Nature & Progrès Belgique

Rédaction et photographies : Sylvie La Spina & Benoit Delpeuch

Editeur responsable : Jean-Pierre Gabriel, Nature & Progrès Belgique, Rue de Dave 520, B-5100 Jambes.

Le projet « Echangeons sur notre agriculture » bénéficie du soutien financier de la Région Wallonne. Le contenu de cette publication engage la seule responsabilité de l'auteur et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de la Région Wallonne.

Reproduction : Le contenu de cet ouvrage peut être cité ou reproduit à la condition que la source d'information soit explicitement mentionnée.

Des « zones nourricières protégées », opportunités pour la Wallonie

Complément au dossier « Réflexions et pistes pour favoriser l'accès à la terre de nos agriculteurs modèles »

Février 2017

Résumé

Les terres utilisées par l'agriculture sont aujourd'hui confrontées à de multiples convoitises : grignotage en faveur de l'extension de l'habitat ou d'activités économiques, utilisation à des fins de loisirs, etc. Il est pourtant indispensable de maintenir des zones d'activité agricole permettant l'approvisionnement alimentaire des citoyens, fonction vitale de l'agriculture et essentielle à notre territoire. Afin de garantir le maintien des surfaces nécessaires à cette fonction nourricière, l'idée de créer des zones protégées a été émises lors des rencontres citoyennes organisées dans le cadre de l'étude sur l'accès à la terre du projet « Echangeons sur notre agriculture » de Nature & Progrès. La présente étude a eu pour objectif d'approfondir cette piste en s'inspirant de systèmes de protection des terres agricoles mis en place en France et en Suisse.

En vue de garantir son auto-approvisionnement alimentaire, la Confédération Suisse a mis en place un plan sectoriel de surfaces d'assolement. Sur base d'un calcul des surfaces nécessaires pour alimenter les habitants du pays, des contingents de surfaces à protéger ont été définis pour chaque canton, avec l'obligation de choisir les meilleures terres. Les cantons définissent eux-mêmes les zones protégées, et l'Office fédéral de développement territorial effectue le contrôle du choix judicieux des zones et de leur protection effective. Le système a été mis en place dans les années 1970 et perdure jusqu'aujourd'hui, et ce, essentiellement grâce à la définition du seuil de nombre d'hectares à sauvegarder, un repère fixe et quantitatif.

En France, les zones agricoles protégées sont des outils de protection des zones agricoles périurbaines présentant un intérêt général, d'initiative locale. Elles impliquent une servitude d'utilité publique, soumettant à contrôle le changement d'affectation ou d'occupation des zones. La zone agricole protégée permet de conforter l'installation des producteurs en les mettant à l'abri de la spéculation et en leur permettant une vision de leur activité sur le long terme. La définition de ces zones contribue également à renforcer l'identité des communes, mais elle peut également renforcer la ségrégation au sein du milieu agricole en favorisant certains statuts d'agriculteurs ou certaines filières.

En Wallonie, différents outils législatifs existent afin de protéger les zones agricoles : le Code wallon de l'agriculture et le Code de développement territorial. Le premier définit l'objectif alimentaire comme fonction essentielle de l'agriculture wallonne et met en place des outils de gestion du foncier tels que la banque foncière et l'observatoire du foncier. Le second outil définit la zone agricole du plan de secteur et les conditions d'utilisation de cette dernière. Des projets de réhabilitation de zones industrielles sont également développés en vue de réintégrer ces espaces dans le pool utilisables pour l'habitat ou les activités économiques.

A la lumière des expériences françaises et suisses et du contexte spécifique de la Wallonie, la potentialité de la création de zones nourricières protégées en Wallonie a été discutée. La définition d'un nombre d'hectares nécessaire pour nourrir les habitants nécessite le choix d'un territoire. Etant donné la régionalisation des compétences liées à l'agriculture et à l'aménagement des territoires, et la différence des modes de production au Nord et au Sud du pays, il semble que le territoire wallon peut être considéré, tout en prenant en compte la nécessité de participer aux besoins alimentaires de la capitale. Le territoire wallon se compose de différentes zones agronomiques caractérisées par leur sol, leur microclimat et leur terroir, permettant de fournir une alimentation diversifiée aux citoyens. Si la définition de ces zones nourricières protégées a lieu à l'échelle locale comme en France, ce pourrait être un moyen de renforcer l'identité locale des produits wallons et de lier davantage la production du terroir et le tourisme. Pour la Wallonie, riche de son artisanat et de la qualité de ses productions, la création de zones nourricières protégées pourrait présenter une réelle opportunité de valorisation de ses produits locaux tout en garantissant la fonction nourricière des terres de culture et d'élevage.

Sylvie La Spina & Benoit Delpeuch - Nature & Progrès Belgique

Table des matières

INTRODUCTION 11
- Nature & Progrès 11
- Le projet « Echangeons sur notre agriculture » 12
- Faciliter l'accès à la terre de nos producteurs 13
- Une piste à creuser : les zones nourricières protégées 13
- Méthodologie 13
- Structure du document 14

PARTIE 1 : LE PLAN SECTORIEL DES SURFACES D'ASSOLEMENT EN SUISSE

- Historique de la mise en place du plan sectoriel des SDA 16
- Finalités du plan sectoriel des SDA 16
- Mise en œuvre 17
  - Calcul de la surface de « meilleure terre » nécessaire pour nourrir la population suisse 17
  - Critères de sélection des meilleures terres 18
  - Répartition des rôles entre la Confédération et les cantons 18
- Quelle protection pour les SDA ? 18
- Consommation des SDA et compensation 19
- L'avenir des SDA en Suisse 20

PARTIE 2 : LES ZONES AGRICOLES PROTÉGÉES EN FRANCE

- Un dispositif législatif pour limiter l'artificialisation périurbaine 24
- Mise en œuvre des ZAP 25
  - Par qui ? 25
  - Comment ? 25
- Quelle protection pour les ZAP ? 26
  - Par qui ? 26
  - Comment ? 26
- Bilan de la mise en place des ZAP 27
- Avantages et inconvénients des ZAP 28

PARTIE 3 : LA PROTECTION DES TERRES AGRICOLES : QU'EN EST-IL EN WALLONIE ?

- Le 1er Code wallon de l'agriculture : un outil récent qui défend la souveraineté alimentaire 32
- Le Code de l'aménagement du territoire, un outil plus ancien en cours de révision 32
- L'artificialisation des terres agricoles, une notion à repréciser 33
- S'inspirer du modèle des surfaces d'assolement suisse ? 35

PARTIE 4 : POTENTIALITÉS DES ZONES NOURRICIÈRES PROTÉGÉES POUR LA WALLONIE

- S'inspirer du système des ZAP en Wallonie ? 38
  - La notion de périurbain est-elle valable en Wallonie ? 38
  - Les ZAP wallonnes : à l'initiative de qui ? 38
  - Quelles seraient les garants de la protection des zones protégées en Wallonie ? 38
  - Une possibilité de renforcer l'identité de nos produits wallons ? 38
  - Des ZAP mieux axées sur la fonction nourricière : des ZNP ? 38

Table des matières (suite)

S'inspirer du système des SDA en Wallonie ? 39
Un territoire délimité 39
Avec de très bonnes terres agricoles 39
Soumis à une grosse pression immobilière 39
Spécialiser l'instrument sur les « bonnes terres » 39
L'aptitude des terres a la rotation culturale n'est pas déterminante 39
Un relevé agro-pédologique exact, à la bonne échelle 39
Une base légale suffisante et précise 39
Une agriculture de proximité (« fan-club urbain ») 39
Un point fort du système suisse : la définition d'un seuil en hectares 40

CONCLUSION ET PERSPECTIVES 43

BIBLIOGRAPHIE 45
Documents consultés 45
Textes législatifs consultés 46
Sites internet consultés 46

Table des abréviations

AOC	Appellation d'origine contrôlée
CDOA	Commission départementale d'orientation agricole (France)
CETA	Accord économique et commercial global
CoDT	Code wallon de développement territorial
CWATUPE	Code wallon de l'aménagement des territoires, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'environnement
DDAF	Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (France)
DGARNE	Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement
DTR	Loi de développement des territoires ruraux (France)
EPCI	Etablissements publics de coopération communale (France)
GAC	Groupement d'achat commun
INAO	Institut national des appellations d'origine (France)
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire (Suisse)
LOA	Loi d'orientation agricole (France)
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire (Suisse)
PAEN	Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains
PLU	Plan local d'urbanisme (France)
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (France)
SCoT	Schéma de cohérence territoriale (France)
SDA	Surface d'assolement (Suisse)
SIGeC	Système intégré de gestion et de contrôles
SRU	Loi solidarité et renouvellement urbain (France)
ZAP	Zone agricole protégée (France)

Introduction

Nature & Progrès

Nature & Progrès est une association reconnue en éducation permanente dans les domaines de l'alimentation biologique, du jardinage biologique, de l'écobioconstruction et de la décroissance. L'association compte plus de six milles adhérents dans toute la Wallonie et à Bruxelles. Dans le domaine agricole, Nature & Progrès met une attention particulière à rapprocher producteurs et consommateurs grâce au projet « Echangeons sur notre agriculture » et grâce à la démarche d'une soixantaine de producteurs bio signataires de la charte Nature & Progrès, impliqués dans un système de garantie participatif.

En savoir plus : www.natpro.be

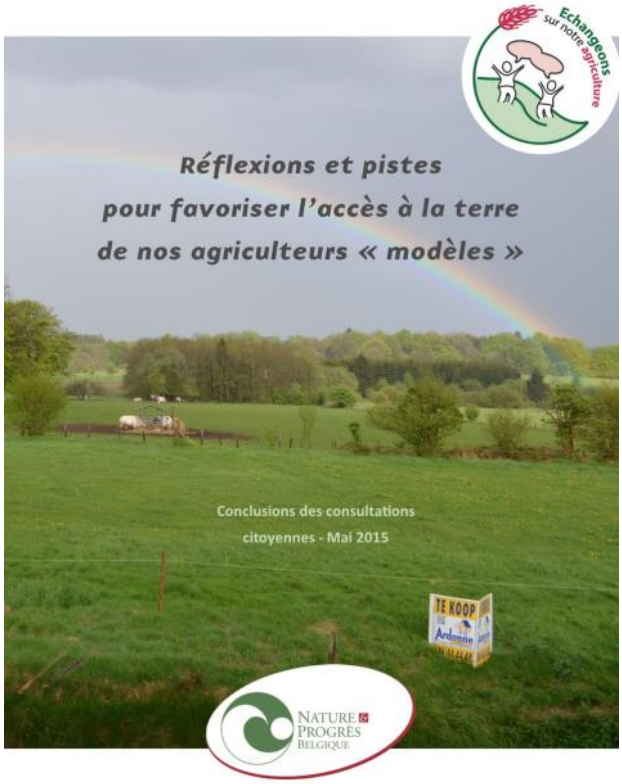
Le projet « Echangeons sur notre agriculture »

Le projet « Echangeons sur notre agriculture » porté par Nature & Progrès a pour objectif principal d'impliquer les citoyens consommateurs dans l'évolution de l'agriculture wallonne. Des débats sur différentes problématiques agricoles sont organisés en fonction des desideratas des consommateurs et des difficultés rencontrées par les producteurs. Ces débats sont précédés d'une phase d'information et assortis de visites et de rencontres avec le milieu agricole. La participation de Nature & Progrès au sein du Collège des producteurs permet de travailler en tandem avec les agriculteurs et le secteur agricole. Le projet, né en 2014, fait l'objet d'un subside accordé par le Ministère wallon de l'agriculture.

En savoir plus : www.agriculture-natpro.be

Faciliter l'accès à la terre de nos producteurs

Au cours du printemps 2015, le projet « Echangeons sur notre agriculture » de Nature & Progrès s'est penché sur la brûlante problématique de l'accès à la terre. Un colloque suivi de sept consultations citoyennes partout en Wallonie ont permis de dégager des pistes à différents niveaux, comme, par exemple, une gestion centralisée des terres agricoles publiques ou une réforme du bail à ferme (La Spina 2015). Au-delà de la gestion des terres et de leur répartition, il devient urgent d'endiguer le phénomène irréversible d'artificialisation des terres. En effet, près de 2.000 hectares de terres sont construits chaque année (IWEPS 2015) et plus de 10 % des terres utilisées pour l'agriculture sont susceptibles d'urbanisation (CPDT 2006). Par ailleurs, des terres affectées à l'agriculture sont parfois utilisées pour des activités de loisirs.



L'étude de 2015 de Nature & Progrès axée sur l'accès à la terre est disponible sur www.agriculture-natpro.be, rubrique « Dossiers ».

Une piste à creuser : les zones nourricières protégées

D'autres pays ont pris des mesures spécifiques d'aménagement du territoire pour protéger les terres agricoles : le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) en Suisse et les zones agricoles protégées (ZAP) en France. Les SDA ont pour principale vocation de préserver la capacité d'auto-approvisionnement alimentaire de la Suisse en cas de crise. En France, les ZAP ont pour objectif de sécuriser à long terme la vocation agricole des terres dans des zones périurbaines principalement et de préserver l'identité territoriale de ces zones à forte pression immobilière. Puisque leur objectif, leur rayon d'action et leur mise en œuvre sont différents, nous avons souhaité comparer ces deux systèmes afin d'évaluer l'opportunité de créer de telles zones protégées en Wallonie.

Méthodologie

Une table-ronde a été organisée le 3 septembre 2016 au Salon Valériane Namur. Des expertes françaises et suisses ont été invitées à nous présenter les mesures de protection des terres agricoles mises en place dans leurs pays : Mme Gisèle Vianey, docteur en géographie et auteur d'études sur les ZAP et Mme Elisabeth Clément-Arnold, Ingénieur agronome en charge de la gestion du plan sectoriel des surfaces d'assolement à l'Office fédéral du développement territorial suisse. La parole a également été donnée à Mr Renaud Baiwir, chef de cabinet adjoint du Ministre Carlo Di Antonio en charge notamment de l'aménagement du territoire et de l'environnement, afin de donner un point de vue sur les mesures permettant de protéger les terres à vocation nourricière en Wallonie. L'événement a donc été l'occasion de présenter les stratégies mises en œuvre dans les deux pays et de discuter avec le public et nos politiques de leurs potentialités pour la Wallonie.

Table-ronde du 3 septembre 2016 au salon Valériane Namur : « Créer des zones nourricières protégées en Wallonie, une solution pour préserver notre autonomie alimentaire ? ».

Avec l'intervention de (de gauche à droite) : Gisèle Vianey (France), Elisabeth Clément (Suisse), Renaud Baiwir (Wallonie), Benoit Delpeuch et Sylvie La Spina (Nature & Progrès).

Structure du document

Ce rapport compile les informations permettant d'évaluer les tenants et aboutissants des deux mesures de protection des terres agricoles afin d'évaluer leur pertinence dans le contexte wallon actuel. Le système des SDA en Suisse est d'abord développé dans la partie 1, puis celui des ZAP en France dans la seconde partie. La partie 3 propose une discussion sur la faisabilité de la protection de terres nourricières en Wallonie. Le dossier se termine par des conclusions et par la proposition de différentes perspectives.

Le plan sectoriel des surfaces d'assolement en Suisse

Cette première partie du travail présente une mesure de protection des zones agricoles appliquée en Suisse : le plan sectoriel des surfaces d'assolement. L'origine de la mise en place du plan est présentée, ainsi que ses objectifs. Le chapitre reprend les détails de la mise en œuvre du système des surfaces d'assolement ainsi qu'une évaluation de leur efficacité.

Historique de la mise en place du plan sectoriel des SDA 16
Finalités du plan sectoriel des SDA 16
Mise en œuvre 17
- Calcul de la surface de « meilleure terre » nécessaire pour nourrir la population suisse 17
- Critères de sélection des meilleures terres 18
- Répartition des rôles entre la Confédération et les cantons 18

Quelle protection pour les SDA ? 18
Consommation des SDA et compensation 19
L'avenir des SDA en Suisse 20

Historique de la mise en place du plan sectoriel des SDA

Durant la seconde guerre mondiale, bien que la Suisse ne soit pas directement impliquée dans les conflits, le pays connait de graves difficultés pour s'approvisionner en nourriture. On parle à l'époque de « la bataille des champs » : chaque centimètre carré de terre doit produire de la nourriture.

C'est avec la mémoire de cette période de rationnement et dans un contexte d'urbanisation galopante qu'entre en vigueur la loi sur l'aménagement du territoire (LAT du 22 juin 1979) qui souligne la nécessité *« de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays »* (art.1 - §2) et *« de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables »* (art.3 - §1).

Cette loi se concrétise finalement en 1992 par l'élaboration d'un plan sectoriel des surfaces d'assolement. Celui-ci définit un contingent national minimal et attribue à chaque canton un contingent de surface d'assolement en fonction de leur taille et de la qualité agro-pédologique de leurs meilleures terres.

Depuis lors, ce plan sectoriel a été maintes fois remis en question mais toujours maintenu tel quel, si bien qu'en 2013, une révision de la loi de 1979 a été acceptée par référendum populaire pour *« réserver suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier des SDA »* (art.3 - §2) et *« maintenir les surfaces d'assolement »* lors de la planification du territoire (art.15 - §2).

La mise en place du plan sectoriel d'assolement

1939-45 : Période de rationnement

22 juin 1979 : Loi sur l'aménagement du territoire (LAT)

26 mars 1986 : Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) : définition des SDA et mesures de protection

7 avril 1992 : Arrêté du Conseil fédéral créant le Plan sectoriel des surfaces d'assolement : attribution des contingents cantonaux (OAT art. 27 et 29)

2006 : « Plan sectoriel SDA. Aide à la mise en œuvre 2006 » : document de référence jusqu'à aujourd'hui

3 mars 2013 : Révision de la loi et maintien des surfaces d'assolement acceptés par référendum populaire

1er mai 2014 : Révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

Finalités du plan sectoriel des SDA

A l'origine, le plan sectoriel SDA visait à **garantir des sources d'approvisionnement alimentaire suffisantes dans le pays** (LAT, art.1 - §2) en cas de fermeture des frontières. Même si l'enjeu de l'auto-approvisionnement alimentaire reste d'actualité, depuis sa création, *« ses liens avec l'agriculture et l'approvisionnement du pays tendent à se distendre tandis qu'en contrepartie, l'intérêt qu'il suscite pour l'aménagement du territoire et la lutte contre l'étalement urbain gagne en importance »* (Ruegg 2016).

Les surfaces d'assolement sont donc **la partie la plus précieuse (du point de vue agronomique) des terres cultivables en Suisse**. Elles sont protégées afin de pouvoir **assurer l'approvisionnement alimentaire du pays** en cas de crise.

Le plan sectoriel SDA soutient également les objectifs suivants :

- la protection quantitative des sols,
- la préservation à long terme de bonnes terres cultivables,
- le maintien d'espaces verts entre les constructions,
- le potentiel de régénération du paysage,
- la défense générale.

Le plan sectoriel SDA est dès lors harmonisé avec une série d'objectifs de la politique d'organisation du territoire, notamment les possibilités de développement des constructions ou la préservation des bases naturelles de la vie, des surfaces de compensation écologique et des paysages proches de l'état naturel.

Ordonnance sur l'aménagement du territoire (1986), Art. 26 Principes

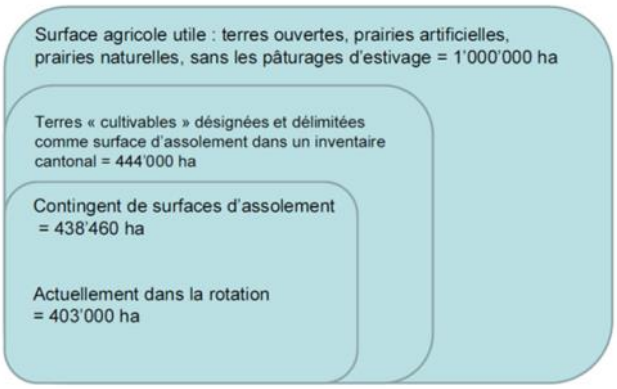
1. Les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture ; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire.
2. Les surfaces d'assolement sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée). La nécessité d'assurer une compensation écologique doit également être prise en considération.
3. Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé.

Mise en œuvre

Calcul de la surface de « meilleure terre » nécessaire pour nourrir la population suisse

Le plan sectoriel est basé sur le calcul des surfaces minimales nécessaires pour fournir 2.300 calories quotidiennes par habitant. Le calcul a désigné un besoin de 355.000 ha de surface cultivée ouverte. Ce montant a été arrondi à 450.000 ha pour maintenir des surfaces de prairie naturelle à introduire dans la rotation équilibrée des cultures. En parallèle, un relevé effectué par chaque canton (inventaire cantonal SDA) a permis de désigner comme surface d'assolement à réserver 423.000 ha hors-zone à bâtir et 16.500 ha en zone à bâtir. Un contingent de 438.460 ha a été fixé par la Confédération en tenant compte d'une marge de manœuvre nécessaire aux cantons afin de réaliser leurs projets de développement. L'état actuel de l'inventaire est estimé à 444.000 ha.

La Suisse étant un pays de montagne, une grande majorité du contingent national (77 %) est répartie sur les sept cantons situés dans la zone de plaine, notamment ceux de Berne, Vaud et Zürich.



SDA : l'ensemble des polygones livrés par les cantons à l'ARE

Critères de sélection des meilleures terres

Les critères que doivent remplir les SDA, actualisés depuis 1992, portent sur les qualités physiques et biologiques, sur les caractéristiques des sols, leur aptitude agronomique, et leur aptitude à la mécanisation.

1. Critère	Zone climatique	A / B / C / D1-4
2. Critère	Pente	≤ 18 %
3. Critère	Profondeur	≥ 50 cm
4. Critère complémentaire	Masse volumique apparente effective	≤ valeur indicative
5. Critère complémentaire	Polluants selon l'OSol [6]	≤ valeur indicative
6. Critère complémentaire	Superficie d'un seul tenant	au moins 1 ha de superficie et forme adéquate de la parcelle

Critères de qualité des SDA. Les zones climatiques A, B et C correspondent à des périodes de végétation d'au moins 180 jours, la zone D1-4 à 170 jours de végétation et à des conditions sèche à moyennement humide.

Répartition des rôles entre la Confédération et les cantons

La Confédération fixe la surface minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. Elle est également tenue de ménager les surfaces d'assolement et, en cas d'utilisation de plus de 3 ha, d'informer l'Office fédéral du développement territorial. Jusqu'aujourd'hui, la surface minimale d'assolement reste inchangée. L'Office fédéral de l'approvisionnement économique a fait faire une étude en 2015 qui a permis de montrer que l'augmentation des rendements agricoles permet de compenser l'augmentation de la population et donc de maintenir la surface fixée initialement.

Les cantons doivent, au cours de l'élaboration de leur plan directeur, circonscrire les surfaces d'assolement par commune en précisant leur étendue et leur qualité. La somme de ces surfaces doit au moins couvrir la part de la surface totale minimale d'assolement qui leur a été attribuée. Elles doivent être inscrites en zone agricole ou bien délimitées comme « zone d'affectation de caractère temporaire » pour des SDA situées dans des zones à bâtir. Les cantons doivent renseigner tous les 4 ans d'éventuelles modifications à l'Office fédéral de développement territorial et justifier toutes les modifications qui affectent plus de 3 ha de SDA.

Quelle protection pour les SDA ?

Le Plan sectoriel SDA ne constitue pas une protection absolue des terres agricoles. Il est basé sur deux principes distincts. Premièrement, les meilleures terres agricoles bénéficient d'une protection accrue selon la « pesée des intérêts ». Il s'agit d'un terme juridique qui consiste à soupeser les autres intérêts nationaux. Ce concept est délicat puisqu'il s'agit de sous-peser les intérêts économiques à court terme avec les intérêts alimentaires à long terme des générations futures. Le deuxième principe est que chaque canton doit garantir un contingent de SDA avec des surfaces « adéquates ».

L'Office fédéral du développement territorial est en charge d'examiner les plans directeurs cantonaux ainsi que les projets fédéraux ou cantonaux de grande envergure (plus de 3 ha), selon les principes suivants :

- La protection du sol, des meilleures terres agricoles, est-elle assurée ?
- Les plans ou projets permettent-il de garantir le contingent SDA ?
- La consommation de SDA se fait-elle dans la pesée des intérêts ?
- Des sites alternatifs ont-ils été examinés pour éviter la consommation de SDA ?
- Une exigence accrue en termes de densité et de desserte par les transports publics est-elle notable pour les projets consommant des SDA
- Des mesures de compensation (quantitative et/ou qualitative) sont-elles prises ?
- Est-il possible de compenser en déclassant des zones à bâtir ou en réhabilitant des terrains ?

« L'affectation de SDA transformant le sol n'est admissible que lorsqu'un objectif ne peut être réalisé judicieusement d'une autre manière, au terme d'un examen visant à déterminer si d'autres possibilités sont envisageables (principe 2). Le classement de SDA en zone à bâtir n'est par ailleurs admis que si cela permet la réalisation d'un objectif important du point de vue cantonal (principe 3). Lorsque des SDA sont affectées à d'autres fins que l'agriculture, une utilisation optimale du sol doit être garantie (principe 4). Enfin, les surfaces d'assolement devant être classées ou utilisées pour d'autres affectations qui transforment le sol doivent faire l'objet d'une compensation (principes 5 et 6). Les principes 7 (garantie de la reconvertibilité en cas d'utilisation provisoire de SDA) et 8 (exploitation de toutes les possibilités de valorisation des matériaux fertiles) sont maintenus.

Source : Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (2010).

Ces principes généraux n'empêchent pas de devoir traiter presque au cas par cas certaines demandes spécifiques (golfs, vignes, vergers, etc.). Un golf, par exemple, ne participe évidemment pas à l'approvisionnement du pays mais peut, en cas de besoin, être rapidement mis en culture. Peut-il ainsi être considéré comme une SDA s'il est placé sur de bonnes terres agricoles ?

Consommation des SDA et compensation

La protection des meilleures terres de culture incite à agrandir le territoire urbanisé de manière ciblée sur les terres de moindre qualité. Mais c'est précisément sur les terres plates des plaines que la pression urbanistique est la plus grande et qu'elle entre directement en concurrence avec l'agriculture.

C'est pourquoi depuis 1992, les cantons ont progressivement consommé leur marge de manœuvre. Pour pouvoir continuer à empiéter sur les SDA, ils ont le choix entre :

- Consommer simplement la marge de manœuvre ;
- Reclasser des zones à bâtir en zones agricoles (ce qui pose des problèmes d'intérêt privé) ;
- Refaire des relevés plus complets et chercher de nouvelles surfaces, en se basant sur les critères de qualité ;
- Recréer des terrains de qualité SDA sur des terrains ayant été dégradés par l'homme.

Cette dernière option est rendue obligatoire par l'article 18 de l'Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (2015) : *« Les matériaux terreux issus du décapage de la couche supérieure et de la couche sous-jacente du sol doivent autant que possible être valorisés intégralement ».* On peut les emmener sur des surfaces dégradées pour en faire des SDA. Ces mesures sont impopulaires en raison de leur coût, mais s'imposent, surtout dans le cas de chantiers routiers ou ferroviaires.

Les cantons sont donc amenés à repréciser leurs relevés pour définir de nouvelles SDA (surfaces non prises en compte précédemment). Les cantons négocient ensuite avec l'Office fédéral du développement territorial qui peut valider ou non les nouveaux relevés.

Notons qu'en l'état, la législation actuelle ne permet pas d'exiger des compensations tant que le contingent cantonal est encore garanti.

Exemple du canton de Berne – négociations avec l'Office fédéral du développement territorial

« L'inventaire des surfaces d'assolement indiquait, au 1er avril 2014, que 79.026 ha de SDA étaient situés en zone agricole ou dans une zone d'extraction de matériaux et de comblement (catégorie 1). Sur ce total, 174 ha étaient des surfaces d'arboriculture fruitière et de cultures fruitières intensives qui, selon la pratique de l'Office fédéral de développement territorial, ne sauraient être prises en compte dans la surface totale minimale d'assolement. Ainsi, au 1er avril 2014, les SDA imputables atteignaient 78.852 ha au total. Le canton a cartographié ultérieurement quelques 5.000 ha de surfaces supplémentaires et les communes concernées ont été consultées à ce propos au cours de l'automne 2014. Pour 3.700 ha environ, il est admis que les critères qualitatifs applicables aux SDA sont remplis, de sorte que les surfaces en question pourront être inscrites dans l'inventaire des SDA avec l'adoption du plan directeur 2030. Ainsi, le canton de Berne atteint, au sens formel aussi, le minimum requis par le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération ».

Source : Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (2010).

L'avenir des SDA en Suisse

Depuis les prémices des SDA en 1979, les souvenirs de restriction alimentaire causée par la guerre mondiale sont de plus en plus lointains. Cependant, de nouveaux arguments viennent justifier une mesure pour préserver la sécurité alimentaire, comme en témoignent des documents officiels récents : *« La maladie de la vache folle et la fièvre aphteuse ont montré à quel point la sécurité alimentaire pouvait exiger la fermeture rapide des frontières d'un pays »*, (Office fédéral du développement territorial 2003) ou encore *« c'est faire acte de solidarité de la part des pays favorisés que de ne pas recourir inconsidérément au marché mondial pour leur approvisionnement »* (Office fédéral du développement territorial 2006). D'autres fonctions comme l'entretien des paysages ruraux ou la protection de la biodiversité sont aujourd'hui attribuées aux surfaces agricoles et viennent élargir la justification des SDA.

Toutefois, plus de 20 ans après l'adoption du plan sectoriel des surfaces d'assolement, le sujet est toujours très politique puisqu'il met dans la balance développement économique, logement et protection des terres agricoles. Il le devient d'autant plus que la majorité des cantons s'approchent de la limite de leur contingent, c'est-à-dire qu'ils ont consommé leur marge de manœuvre. Aujourd'hui, le Conseil fédéral vient de constituer un groupe d'experts chargé de la révision complète du plan des surfaces d'assolement, *« témoignant ainsi à l'évidence de l'actualité de ce plan sectoriel et des problématiques qui le sous-tendent »* (Ruegg 2016).

Le plan sectoriel qui avait été mis en place pour garantir l'approvisionnement alimentaire du pays constitue aujourd'hui un outil puissant d'aménagement du territoire : les SDA, en offrant une protection beaucoup plus ferme des terres que la seule zone agricole, seraient plus efficaces pour faire face à la pression de l'urbanisation (Ruegg 2016).

Les zones agricoles protégées en France

Cette seconde partie de l'étude présente une mesure de protection des zones agricoles existant en France : les zones agricoles protégées. Les objectifs de cette mesure de protection ainsi que sa mise en œuvre sont présentés. Les points forts et points faibles de ce système sont ensuite discutés.

Un dispositif législatif pour limiter l'artificialisation périurbaine 24
Mise en œuvre des ZAP 25
Par qui ? 25
Comment ? 25
Quelle protection pour les ZAP ? 26
Par qui ? 26
Comment ? 26
Bilan de la mise en place des ZAP 27
Avantages et inconvénients des ZAP 28

Un dispositif législatif pour limiter l'artificialisation périurbaine

En France, chaque année, 35.000 hectares de terres agricoles et naturelles sont urbanisés et 20.000 autres hectares sont convertis en jardins privés ou zones de loisirs verts (Source : Expérimentation-PAEN.fr). Ce phénomène touche principalement la périphérie des villes, et met en danger le renouvellement des exploitations situées dans les ceintures périurbaines.

Pour maintenir ces exploitations (caractérisées par des petites surfaces, des cultures à haute valeur ajoutée, une demande forte en main d'œuvre et des débouchés de proximité), les exploitants ont besoin d'une visibilité foncière à long terme. C'est dans ce contexte que la Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 1999 et la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 expriment l'objectif d'une consommation plus modérée des ressources naturelles et celui d'une agriculture intégrée au projet territorial.

Une **zone agricole protégée** présente un **intérêt général** en raison **de la qualité de sa production, de sa situation géographique ou de sa qualité agronomique**. Elle est mise en place afin **de préserver et renforcer l'activité agricole des zones périurbaines.**

« Des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées. Celles-ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées ou, le cas échéant, et après avis du conseil municipal des communes intéressées, sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale, après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et après enquête publique réalisée dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. L'existence de parcelles boisées de faible étendue au sein d'une telle zone ne fait pas obstacle à cette délimitation.

Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

Le changement de mode d'occupation n'est pas soumis aux dispositions de l'alinéa précédent lorsqu'il relève d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme et lorsque le terrain est situé à l'intérieur d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.

La délimitation des zones agricoles protégées est annexée au plan local d'urbanisme dans les conditions prévues à l'article L. 153-60 du code de l'urbanisme.Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».

Code rural et de la pêche maritime, Article L112-2 (modifié par l'Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.9).

Mise en œuvre des ZAP

Par qui ?

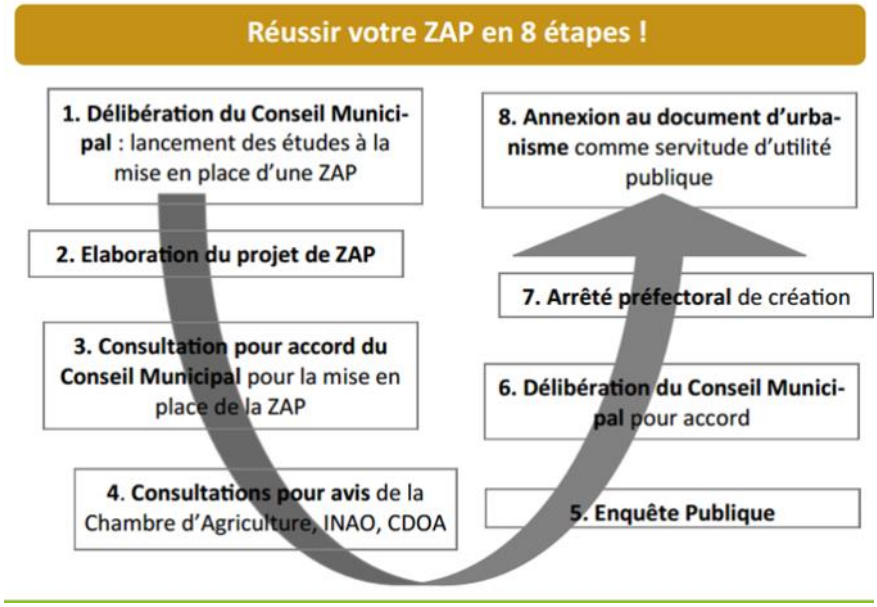
Une ZAP peut émaner d'une initiative locale, par exemple à l'occasion de la révision du Plan local d'urbanisme. Cela concerne des ZAP de petite taille, proposées par une ou plusieurs communes. Des ZAP de plus grande ampleur seront plutôt à l'initiative d'un préfet ou d'une collectivité territoriale comme les établissements publics de coopération Intercommunale (EPCI) lors de l'élaboration d'un le schéma de cohérence territoriale (SCoT). En France, le schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage. Il a été instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000.

Comment ?

Un dossier de proposition de ZAP est constitué de trois parties :

- Un dossier contenant une analyse détaillée de la zone concernée (caractéristiques agricoles, situation dans son environnement) et une argumentation précisant la nécessité de sa protection ;
- Un plan de situation (définition du périmètre) ;
- Un plan parcellaire de la zone.

Après accord préalable des communes intéressées par le projet de ZAP, la Chambre d'agriculture, l'Institut National des Appellations (s'il y a des zones Appellation d'Origine Contrôlée) et la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA) sont consultés. Enfin, une enquête publique doit avoir lieu. La ZAP est ensuite créée par arrêté préfectoral après délibération pour accord de l'ensemble des conseils municipaux concernés.



Quelle protection pour les ZAP ?

Par qui ?

En France, la protection des ZAP est assurée par une consultation obligatoire des Chambres d'agriculture, de l'INAO et de la CDOA. L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) est chargé de la mise en œuvre de la politique française relative aux signes officiels d'identification de l'origine et de la qualité des produits agricoles et agroalimentaires : appellation d'origine contrôlée (AOC), appellation d'origine protégée (AOP), indication géographique protégée (IGP), spécialité traditionnelle garantie (STG), label rouge (LR) et agriculture biologique (AB). La Commission départementale d'orientation agricole est composée de l'administration et des organisations professionnelles agricoles du département (DDAF, Chambre d'agriculture, Mutualité Sociale Agricole, syndicats professionnels agricoles représentatifs, établissements de crédit, représentants d'associations de protection de la nature, de consommateurs, d'artisans, etc., et des « experts » nommés par le préfet).

Comment ?

Une ZAP implique la création d'une servitude d'utilité publique annexée au document d'urbanisme en vigueur sur le territoire concerné. Ainsi, la ZAP n'interdit pas les changements d'occupation des sols mais les soumet à contrôle. Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique doit être soumis à l'avis de la Chambre d'agriculture et de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet. Le périmètre peut être modifié avec l'accord des communes concernées ou par arrêté préfectoral. L'instauration d'une ZAP a donc pour effet de protéger durablement l'usage agricole des terres concernées. Une utilisation autre qu'agricole des espaces classés devient exceptionnelle.

Le PAEN, un autre outil de protection des espaces agricoles et naturels périurbains mis en place en France

Le PAEN (Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains) a été créé dans le cadre de la Loi de Développement des Territoires Ruraux (DTR) de 2005. Il relève de la compétence des départements. Son champ d'application est plus large que la ZAP puisque ses objectifs principaux sont de favoriser l'exploitation agricole mais aussi la gestion forestière et la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages.

La mise en place d'un PAEN se déroule en quatre étapes:

- *Détermination du périmètre,*
- *Elaboration d'un programme d'actions en lien avec ses objectifs,*
- *Validation administrative et mise en œuvre concrète du PAEN, des périmètres et du plan d'actions,*
- *Suivi et évaluation du projet.*

Le tableau ci-contre permet de comparer ces deux outils.

	ZAP (Zones Agricoles Protégées) Art L. 112-2 du Code rural	PAEN (Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) Art L. 143-1 du Code de l'Urbanisme
Objectifs	Préservation des zones agricoles présentant un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.	Protéger les espaces agricoles et naturels périurbains pour maintenir des ceintures vertes autour des agglomérations.
Identification des espaces	Terrains à vocation agricole en raison de: - leur situation géographique; - la qualité de leur production. Selon leur affectation en matière d'urbanisme (zones non constructibles).	Espaces périurbains à proximité des zones urbaines des agglomérations. Terrains à vocation agricole, forestière ou naturelle. Exclusion des zones urbaines ou à urbaniser.
Initiative-Mise en œuvre	Compétence : le préfet, les communes, les EPCI. Accords préalables : les communes intéressées. Consultation : Chambre d'agriculture, INAO (si zones AOC), CDOA et enquête publique.	Compétence : le département délimite un ou des périmètres d'intervention. Accords préalables : les communes concernées ou les EPCI compétents en matière d'urbanisme. Consultation : Chambre d'agriculture et enquête publique.
Portée juridique	Servitude publique annexée au PLU. Impossibilité de changement d'affectation des terrains dans les documents d'urbanisme.	Impossibilité de changement d'affectation des terrains dans les documents d'urbanisme.
Modification de périmètre	Avis de la Chambre d'agriculture et de la CDOA. Décision motivée du préfet si avis défavorable de la Chambre d'agriculture et de la CDOA.	Compétence du département : extension du périmètre sur accord des communes et avis de la Chambre d'agriculture. Compétence de l'Etat : diminution du périmètre, retrait de terrain, suppression par décret.
Maîtrise foncière	Amiable	Amiable, expropriation, droit de préemption pour les espaces naturels sensibles (le cas échéant), droit de préemption de la SAFER (9ème objectif).
Programme d'actions	Non prévu	Précise les aménagements et orientations de valorisation relatifs à l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages. Nécessité de cohérence avec la charte PNR.

Bilan de la mise en place des ZAP

Les ZAP restent des outils relativement peu utilisés. Au 1er mars 2014, soit 15 ans après l'adoption de la loi d'orientation agricole, 42 ZAP ont été créées sur l'ensemble du territoire français, pour un total de 29.700 ha.

Avantages et inconvénients des ZAP

Points négatifs

L'outil peut mener à une ségrégation au sein de la profession agricole et des activités agricoles en opposant, dans un cas, agriculteurs professionnels et double actifs, et, dans l'autre, viticulteurs et non viticulteurs. Par exemple, la ZAP de Drumettas-Clarafond en Savoie exclut les double actifs et agriculteurs de loisirs. Certaines ZAP profitent aux agriculteurs et éleveurs correspondant aux modèles économiques élaborés aux échelles nationales ou supranationales mais renforcent les inégalités d'accès à la ressource foncière au sein de la profession agricole. Sur le long terme, leurs impacts transforment les exploitations agricoles et restreignent l'accès aux ressources foncières pour les plus petits exploitants (Vianey 2012).

Points positifs

Les ZAP donnent de la visibilité aux exploitants et semblent, en assurant sur le long terme la vocation agricole d'un territoire, permettre aux exploitants de développer leurs outils de production et d'envisager leur succession. Elles dissuadent les investissements anticipant un changement de destination et permettent à la SAFER de jouer son rôle. Enfin, elles peuvent inciter les propriétaires fonciers à louer leurs terres avec des baux à long terme. Au-delà de l'aspect foncier, M. Poulot (2011) relève l'intérêt du processus : « *Les ZAP requièrent un accord entre les différents partenaires, agriculteurs, propriétaires, chambres consulaires, résidents, usagers, élus, qui autorise connaissance et reconnaissance des uns et des autres : les agriculteurs sont ainsi assurés de l'intérêt des collectivités territoriales qui les abritent. Enfin, elles font entrer l'agriculture dans le champ du patrimoine quand les seuls espaces naturels y avaient droit jusqu'alors. La transformation des zones agricoles en coupures ou espaces verts demeure en effet une tendance lourde des relations entre ville et agriculture* » (Poulot 2011). D'un point de vue plus théorique, ces outils fonciers peuvent participer à la construction de la notion de multifonctionnalité de l'agriculture (notion portée par la LOA 1999). Ils sont également un point de rencontre entre politiques publiques (politiques d'aménagement et politiques agricoles).

La ZAP peut donner lieu à un espace de dialogue et de réflexion sur le modèle agricole local. En effet, la condition de réussite d'une proposition de ZAP, à savoir une forte mobilisation conjointe des élus, des agriculteurs et des habitants, est un moyen de développer une réflexion sur l'agriculture souhaitée pour le territoire.

Enfin, les ZAP peuvent renforcer un secteur agricole et la notoriété d'une production locale. Par exemple, certaines ZAP aident au développement du secteur viticole, comme celle de Montlouis-sur-Loire dans l'Indre-et-Loire. Les ZAP peuvent aider à affirmer l'identité de la commune et à mettre en avant l'intérêt patrimonial (Vianey 2012).

La protection des terres agricoles : qu'en est-il en Wallonie ?

Intervention de Renaud Baiwir au Salon Valériane Namur

Renaud Baiwir, chef de cabinet adjoint du Ministre Carlo Di Antonio en charge notamment de l'aménagement du territoire et de l'environnement, est intervenu lors de la table-ronde pour poser le cadre wallon, énoncer les outils existants et amorcer la discussion. Son intervention, retranscrite ci-après, fait le point sur les législations relatives aux terres agricoles : le code wallon de l'agriculture et le code de l'aménagement du territoire. Elle invite à nuancer la question de l'artificialisation des terres agricoles. Enfin, elle soulève la complexité de la notion de « bonnes terres agricoles », utilisée en Suisse pour la mise en place des surfaces d'assolement.

Le 1er Code wallon de l'agriculture : un outil récent qui défend la souveraineté alimentaire 32
Le Code de l'aménagement du territoire, un outil plus ancien en cours de révision 32
L'artificialisation des terres agricoles, une notion à repréciser 33
S'inspirer du modèle des surfaces d'assolement suisse ? 35

Le 1er Code wallon de l'agriculture : un outil récent qui défend la souveraineté alimentaire

Rédigé en 2014, le Code wallon de l'agriculture a permis de coordonner les lois agricoles qui, isolées, ne donnaient pas d'objectif politique. Le Code prévoit la création de deux outils majeurs : la banque foncière agricole et l'observatoire du foncier (principalement axé sur les prix).

L'article 1er stipule : ***« La fonction principale de l'agriculture wallonne est la fonction nourricière en réponse aux besoins essentiels des citoyens ».*** C'est beaucoup plus récent que le texte suisse d'après-guerre mais cette fonction nourricière se trouve maintenant dans un texte wallon. D'autres objectifs socio-économiques sont évidemment mentionnés, comme la préservation du paysage par exemple. *« La production de plantes, de matières premières et de matériaux à des fins non alimentaires est une fonction complémentaire de l'agriculture wallonne ».* Il y a donc une **primauté de la fonction nourricière** qui a été instaurée avec enfin 15 objectifs que doivent respecter les politiques agricoles, dont le 7ème : *« Conserver les surfaces affectées à la production agricole et contribuer à la baisse de la pression de la spéculation foncière, en ce compris par une gestion coordonnée des terrains publics »* : c'est le rôle de la Banque foncière.

« La Région wallonne défend le concept de souveraineté alimentaire et contribue à sa mise en œuvre au sein de l'Union européenne et à l'échelon international ». Nous ne sommes pas isolés, ce n'est pas de l'autarcie ni du repli sur soi. Il s'agit simplement d'un droit des peuples d'avoir des politiques alimentaires correspondant à leur culture et à leurs besoins. Voilà ce que défend le Code agricole. C'est un outil qui peut d'ores et déjà être utilisé puisqu'il a été adopté par le Parlement en 2014.

Le Code de l'aménagement du territoire, un outil plus ancien en cours de révision

Je vais maintenant me pencher sur un outil plus ancien qu'est l'aménagement du territoire, devenu compétence régionale depuis les années 80 ou 90. Avant cela, du temps de la compétence fédérale, dans les années 60 ou 70, les plans de secteur ont été instaurés. Ils définissent un zonage sur l'entièreté du territoire à un niveau qui dépasse le niveau communal. Ils étaient établis sur plusieurs communes, de mémoire au 70.000ième pour donner une idée de l'échelle et du niveau de vue que l'on avait. Il définit l'affectation de toutes les zones. Parmi ces zones, plusieurs sont légalement définies comme non-urbanisables, dont la première citée, la zone agricole mais aussi la zone forestière, la zone d'espace vert, la zone naturelle et, cas particulier, la zone d'extraction. Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'environnement (CWATUPE) a été remplacé par le Code de développement territorial (CoDT) dont les arrêtés d'applications sont en cours de préparation. Il entrera en vigueur dans le courant de l'année prochaine (ndlr: 2017).

La zone agricole est une zone protégée mais avec des exceptions, je cite encore : « Elle ne peut comporter

que les constructions indispensables … ». On voit déjà une porte d'entrée à la construction. Que fait-on en fin d'exploitation ? Il y a de grands débats autour de tout cela. Enfin, il y a quelques diversifications de l'agriculteur autorisées, par exemple une activité d'accueil ou une boucherie à la ferme. Il peut, sur une prairie en zone agricole, y avoir un certain bâti. Toutefois il y a toujours eu et ça vient d'être renforcé, une volonté de restreindre les constructions dans cette zone.

Art. 35. De la zone agricole.

La zone agricole est destinée à l'agriculture au sens général du terme. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. Elle peut également comporter des installations d'accueil du tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation agricole.

Elle peut être exceptionnellement destinée aux activités récréatives de plein air pour autant qu'elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone. Pour ces activités récréatives, les actes et travaux ne peuvent y être autorisés qu'à titre temporaire sauf à constituer la transformation, l'agrandissement ou la reconstruction d'un bâtiment existant.

Source : CWATUPE

L'artificialisation des terres agricoles, une notion à repréciser

Lorsque l'on parle d'artificialisation des terres agricoles, peut-être faut-il repréciser. De quoi parle-t-on quand on parle de terres agricoles ?

Il existe ces fameuses « zones jaunes » (zones agricoles) au plan de secteur. Il y a les zones qui sont non bâties et non boisées qui ressemblent, sur photos aériennes, à une activité agricole. Et on a les zones déclarées par les producteurs, reprises sur le SIGeC (voir encart).

On a donc trois notions différentes et il faut faire attention, dans les débats, de ne pas les utiliser de manière erronée, ou de préciser la notion dont on parle. Oui, on a des terres agricoles exploitées par des agriculteurs qui disparaissent. Mais on a aussi des milliers d'hectares actuellement exploités par les agriculteurs qui sont déclarées dans le SIGeC (disponible depuis quelques mois sur le géoportail de Wallonie) et qui ne se trouvent pas en zone jaune.

Sont-elles en zone d'habitat à caractère rural ? En zone d'aménagement communal concerté ? Ces terres-là peuvent demain être urbanisées par rapport à la planification du plan de secteur. A contrario, dans la zone jaune du plan de secteur, il y a beaucoup d'endroits où il n'y a pas de parcelle agricole déclarée. C'est le fameux « usage de loisirs » : jardins agrandis, pâtures pour chevaux etc. On entend énormément parler de phénomène d'urbanisation des terres agricoles mais si on regarde au niveau purement des outils d'aménagement, des outils de planification, l'urbanisation de terres agricoles qui étaient prévues au plan de secteur pour être des terre agricoles est très faible. Elle est beaucoup plus faible que ce que prennent des activités non agricoles à cette zone prévue pour être de l'agriculture.
Donc oui, lorsqu'il y a un zoning ou un contournement routier, il y a des terres agricoles qui sont prises, et ça impacte très fortement quelques fermes. C'est toujours très médiatisé et très malheureux. C'est généralement ce qui fait débat. Ce qui fait moins débat mais qui prend plus de terre, c'est le non-usage de terres prévues pour l'agriculture.

On a grosso modo des vases communicants entre les zones agricoles au plan de secteur non utilisées pour l'agriculture (un peu plus) et les zones non prévues au plan de secteur mais quand même utilisées pour l'agriculture. En termes de milliers d'hectares, c'est du même ordre de grandeur. Un jour, il faudrait peut-être réfléchir à cela mais les outils de modification du plan de secteur sont des outils très complexes.

J'en viens à cette modification du plan de secteur. Il y a des outils d'accompagnement lorsqu'il y a modification pour les agriculteurs. Mais avant ça, nous avons inscrit dans les textes le phénomène de compensation. Lorsqu'on modifie un plan de secteur, il y a étude d'incidences et compensation par d'autres zones. Or parfois, ça ne se voit pas parce que la compensation peut être de convertir une zone d'aménagement communal concerté où il y a actuellement de l'agriculture en zone agricole. La compensation se fait par les zones du plan de secteur et pas toujours par une réalité de terrain. Mais les textes prévoient la compensation et l'étude des alternatives.

Il y a aussi la problématique des sapins de Noël. On commence à en tenir compte dans le Code agricole et à mettre des balises. Par exemple, les droits de préemption dont bénéficient les agriculteurs sont diminués lorsque leur activité est du sapin de Noël.

L'objectif actuellement, c'est de ne plus considérer, politiquement, la terre agricole comme la réserve foncière de la Wallonie (comme ça a été le cas avant). Ca ne doit pas être la facilité d'aller sur des terres agricoles. On en a besoin pour nourrir la population. L'agriculture est une activité économique même si, à l'hectare, elle rapporte moins que d'autres activités. Quoi que, si on prend l'exemple du maraîchage, on peut être sur des densités d'emploi très élevées. Un projet est actuellement en cours sur les sites à réaffecter : remettre en état ces sites pour ne pas prendre de nouvelles terres. Une autre réforme est en cours, par le Ministre Prévot (en charge des zonings) : densifier en réaménageant les zonings. On a toute une série d'outils. Parfois, il faut voir les choses localement. Notamment en mobilisant les gens.

§ 2. Sont intégrées dans le SIGeC, les données suivantes relatives aux agriculteurs et aux demandeurs d'aides non agriculteurs, tant avant qu'après vérifications :

1° les données d'identification ;

2° les caractéristiques personnelles ;

3° les informations relatives à ses emplois actuels ;

4° les données relatives aux parcelles que le demandeur d'aide exploite, en ce compris toutes les images représentants celles-ci ;

5° les informations relatives à sa production ;

6° les informations relatives à ses droits et quotas ;

7° les données relatives au traitement de ses demandes d'aide ;

8° les informations financières nécessaires à la gestion des paiements, en ce compris les données obtenues suite au calcul et au paiement des aides et indemnités, et à l'exclusion des renseignements relatifs à leurs dettes ;

9° les informations relatives aux dettes associées à l'activité agricole des demandeurs d'aide.

Source : Code wallon de l'agriculture, Titre II, Chapitre 1er.

Surfaces et proportions des terres utilisées en agriculture qui sont potentiellement urbanisables au plan de secteur (ZDU : zone destinée à l'urbanisation, ZACC : zone d'aménagement communal concerté). Source : CPDT 2006.

Occupation du sol (2004)	Surface	Somme des surfaces ZDU et ZACC et %	Surface en ZDU et %	Surface en ZACC et %
Terres arables et cultures permanentes	491.680 ha	37.281 ha 7,6 %	30.487 ha 6,2 %	6.794 ha 1,4 %
Surfaces enherbées et friches agricoles	398.736 ha	58.997 ha 14,8 %	49.743 ha 12,5 %	9.254 ha 2,3 %
Total des terres utilisées en agriculture	890.416 ha	**96.278 ha** **10,8 %**	80.230 ha 9 %	16.048 ha 1,8 %

S'inspirer du modèle suisse des surfaces d'assolement ?

En Wallonie, nous avons des grands principes généraux tirés du Code wallon de l'agriculture et des surfaces affectées à l'agriculture. On a une logique de compensation qui, chez nous, est inscrite dans les textes lors de grandes modifications. Par contre, nous n'avons pas de superficies minimales à maintenir qu'elles soient au niveau wallon ou à un niveau plus petit.

La notion de « bonne terre » est difficile, même quand on prend une zone agro-écologique plus ou moins homogène. Dans le Brabant wallon, on a parmi les meilleures terres en céréales et pommes de terre. Mais on peut avoir des poches moins favorables pour le maraîchage. Donc la notion de « bonne terre » dépend de l'activité agricole. Personnellement, je trouve cette notion presque dangereuse. Nous avons la chance d'avoir une carte des sols exceptionnelle mais malgré tout, ça ne permet pas de définir une « bonne terre ». C'est toute la difficulté dans les classements de terre en remembrement parce que la notion de bonne terre dépend toujours de l'affectation agricole qu'on va en faire. La logique ancienne était de calculer ça par rapport aux céréales ou aux grandes cultures. Quand on voit les enjeux alimentaires, notre dépendance alimentaire sur le maraîchage, sur les fruits et légumes, il y a des questions à se poser. La notion de taille aussi, « une grande parcelle c'est mieux parce que c'est mécanisable », est aussi à remettre en question pour tenir compte des autres services, y compris environnementaux (les haies par exemple). Les critères et le classement de terre, c'est ultra délicat et variable dans le temps. La localisation joue aussi dans la logique de préserver des terres périurbaines.

Potentialités des zones nourricières protégées pour la Wallonie

Les systèmes de protection des terres agricoles appliqués en Suisse et en France sont-ils transposables en Wallonie ? Quels seraient les points forts et points faibles de ces mesures pour notre région ? Cette partie invite le lecteur à une réflexion sur les opportunités de la création de « zones nourricières protégées » pour la Wallonie.

S'inspirer du système des ZAP en Wallonie ? 38
- La notion de périurbain est-elle valable en Wallonie ? 38
- Les ZAP wallonnes : à l'initiative de qui ? 38
- Quelles seraient les garants de la protection des zones protégées en Wallonie ? 38
- Une possibilité de renforcer l'identité de nos produits wallons ? 38
- Des ZAP mieux axées sur la fonction nourricière : des ZNP ? 38

S'inspirer du système des SDA en Wallonie ? 39
- 1. Un territoire délimité 39
- 2. Avec de très bonnes terres agricoles 39
- 3. Soumis à une grosse pression immobilière 39
- 4. Spécialiser l'instrument sur les « bonnes terres » 39
- 5. L'aptitude des terres a la rotation culturale n'est pas déterminante 39
- 6. Un relevé agro-pédologique exact, à la bonne échelle 39
- 7. Une base légale suffisante et précise 39
- 8. Une agriculture de proximité (« fan-club urbain ») 39
- Un point fort du système suisse : la définition d'un seuil en hectares 40

S'inspirer du système des ZAP en Wallonie ?

La notion de périurbain est-elle valable en Wallonie ?

La France est un territoire sur lequel la densité de population est très hétérogène, justifiant ainsi l'intérêt de mesures particulières pour les zones périurbaines. En Wallonie, la densité de population est relativement élevée sur l'ensemble du territoire. C'est dans le Brabant wallon que l'on retrouve les prix à l'hectare les plus élevés. C'est là que se trouvent à la fois les terres réputées les meilleures mais aussi une concurrence entre l'affectation agricole et l'urbanisation accentuée par la proximité avec Bruxelles. Par sa densité de villes, la Wallonie s'apparente à une vaste zone périurbaine.

Les ZAP wallonnes : à l'initiative de qui ?

En Belgique, le plan communal d'aménagement permet aux communes d'organiser de façon détaillée l'aménagement d'une partie de leur territoire. Il précise le plan de secteur en le complétant, et peut, au besoin, le réviser. La révision du plan communal d'aménagement pourrait être l'occasion d'instaurer des zones telles que des ZAP. Le système français prévoit une participation des institutions agricoles à l'élaboration des ZAP. Un processus similaire d'implication du secteur agricole pourrait être imaginé pour la mise en place de ZAP en Wallonie.

Quels seraient les garants de la protection des zones protégées en Wallonie ?

En France, la protection des ZAP est assurée par une consultation obligatoire des Chambres d'agriculture, de l'INAO et de la CDOA. Un groupe multi acteurs similaire pourrait être mis en place en Wallonie en impliquant la DGARNE, les syndicats agricoles, des citoyens et acteurs de la vie économique locale (artisans, commerçants, etc.).

Une possibilité de renforcer l'identité de nos produits wallons ?

La France a la réputation de savoir, davantage que la Belgique, mettre en avant ses productions agricoles. Les ZAP semblent y participer à l'échelle locale mais en second plan par rapport aux nombreuses identifications de l'origine et de la qualité des produits. Pour la Wallonie, riche de son artisanat et de la qualité de ses productions, la création de zones nourricières protégées pourrait présenter une réelle opportunité de valorisation de ses produits locaux tout en garantissant la fonction nourricière des terres de culture et d'élevage.

Des ZAP mieux axées sur la fonction nourricière : des ZNP ?

Pour adapter les ZAP au contexte wallon, une piste pourrait être de cloisonner davantage son affectation en excluant les spéculations non alimentaires (sapins de Noël, agrocarburants, loisirs…). La dénomination « zone nourricière protégée » concorderait à l'objectif de souveraineté alimentaire avancé dans le Code wallon de l'agriculture.

Par ailleurs, la servitude d'utilité publique pourrait être remplacée par une servitude environnementale afin de favoriser un modèle agricole particulièrement bénéfique pour l'environnement et le cadre de vie des citoyens. A titre d'exemple, la servitude environnementale, actuellement à l'étude au sein du mouvement Terre-en-vue, comprendrait les points suivants :

- Gestion consciente
- Vocation nourricière
- Respect des législations environnementales
- Interdiction d'utiliser des produits chimiques
- Taux d'humus
- Légumineuses
- Interdiction de pratiques favorisant l'érosion
- 5 % pour le maillage écologique

S'inspirer du système des SDA en Wallonie ?

Mme Clément a présenté les huit ingrédients qui, selon elle, sont nécessaires pour réussir un plan sectoriel des surfaces d'assolement. Ces ingrédients peuvent-ils être transposés à la Wallonie ?

Un territoire délimité

Ce premier point entraîne une première question: faut -il prendre en compte toute la Belgique ? Etant donné la régionalisation des compétences liées à l'agriculture et à l'aménagement des territoires, et la différence des modes de production au Nord et au Sud du pays, il semble que le territoire wallon peut être considéré, tout en prenant en compte la nécessité de participer aux besoins alimentaires de la capitale. Le territoire wallon se compose de différentes zones agronomiques caractérisées par leur sol, leur microclimat et leur terroir, permettant de fournir une alimentation diversifiée aux citoyens.

Avec de très bonnes terres agricoles

La Wallonie bénéficie globalement de bonnes terres agricoles, dont les caractéristiques varient assez fortement selon les régions.

Soumis à une grosse pression immobilière

Il est certain que les pays montagneux comme la Suisse connaissent une concurrence accrue entre activité agricole et infrastructure ou logement en raison de la rareté des terres plates. En Belgique, la périurbanisation est néanmoins intense et semble davantage culturelle (aspiration à la maison individuelle) que déterminée par le milieu naturel (Leveque 2014). La forte densité de population de note pays entraîne une forte pression immobilière, qui a des répercussions sur les terres agricoles.

Spécialiser l'instrument sur les « bonnes terres »

Appliquer un plan sectoriel de surfaces d'assolement en Wallonie reviendrait-il à orienter l'étalement urbain sur les zones les moins fertiles (en Ardenne par exemple) ? Dans ce cas, cela ne risque-t-il pas de se faire au détriment de zones naturelles (forêts, pelouses calcaires…) et d'une agriculture extensive, de proximité ?

L'aptitude des terres a la rotation culturale n'est pas déterminante

La notion de bonne terre est évidement relative au type de production. La complexité de la notion de « bonnes terres » a déjà été très justement relevée par Renaud Baiwir dans sa présentation.

Un relevé agro-pédologique exact, à la bonne échelle

Pour cela, la Wallonie est particulièrement bien outillée avec une carte des sols basée sur des relevés effectués tous les 75 mètres.

Une base légale suffisante et précise

Ce n'est pas tout d'avoir fixé un chiffre, un nombre d'hectares permettant l'auto-approvisionnement alimentaire. La Suisse a dû mettre en place un cadre juridique contraignant pour que chaque canton participe à l'effort de préservation des terres agricoles. Une base légale serait donc à concevoir pour concrétiser un statut de protection des terres agricoles nourricières en Wallonie.

Une agriculture de proximité (« fan-club urbain »)

Les liens entre producteurs et consommateurs tendent à se renforcer à l'échelle locale, grâce à un changement des mentalités. Cette envie de rapprochement vient d'une recherche de confiance et de transparence suite aux nombreux scandales alimentaires du début du 21ème siècle. Le citoyen redécouvre l'intérêt social du circuit court et la nécessité de soutenir un monde agricole et une économie locale

soumis à un marché en crise. Le développement des différents canaux de circuits courts (magasins à la ferme, GACs, plateformes internet, coopératives, magasins partagés de producteurs...) permet de concrétiser la reconnexion entre citoyens et agriculteurs grâce à davantage de facilité logistique.

Un point fort du système suisse : la définition d'un seuil en hectares

La transposition d'un exemple étranger à la Wallonie demanderait une étude plus poussée mais nous retiendrons d'ores et déjà que l'originalité des SDA réside dans le fait d'avoir fixé un chiffre précis, un nombre d'hectares permettant l'autosuffisance alimentaire du pays. Ce calcul semble donner un poids considérable à la politique suisse des SDA.

Les calculs permettant de fixer ce chiffre ne sont pas aisés et impliquent une série de choix stratégiques. Quel régime alimentaire prendre en compte ? Il est sans doute possible de caractériser un régime belge traditionnel mais est-il durable et équilibré ? Quels rendements doivent être pris en compte, les rendements maximaux actuels ou les rendements potentiels en agriculture biologique ? Etant donné que la stratégie se base sur le long terme et étant donné la volonté politique et citoyenne de supprimer à terme les produits phytopharmaceutiques en Wallonie, les calculs devraient être basés sur une agriculture sans pesticides, voire sur une agriculture biologique.

Conclusions et perspectives

Les exemples de protection des terres agricoles ouvrent des perspectives pour la Wallonie mais suscitent également des questions.

Quelle politique alimentaire défend-on ? Autonomie alimentaire ou agriculture mondialisée ? Souhaite-t-on encourager une agriculture wallonne nourricière ou placer notre agriculture sur le marché mondial par le biais d'accords de libre-échange comme le CETA ? Le Code wallon de l'agriculture promeut une agriculture au service de l'alimentation de ses citoyens, locale et de qualité.

Quelles sont les bornes d'une agriculture locale ? Quelle échelle considérons-nous pour une alimentation locale ? A l'heure actuelle, les régions agricoles de Wallonie sont spécialisées en fonction de la qualité du sol, des spécificités du climat et du patrimoine local : par exemple, les terres ardennaises sont vouées principalement à l'élevage, et les terres limoneuses de Hesbaye, à la production céréalière ou de légumes plein champ. Pourtant, de petits maraîchers mettent les moyens en œuvre pour produire des légumes en Ardenne pour la consommation locale, dans un rayon de quelques kilomètres autour de leur ferme. On pourrait néanmoins difficilement imaginer la province de Luxembourg autosuffisante dans toutes les denrées alimentaires, notamment pour les produits issus de la culture de terres arables. Il serait aussi regrettable de reconvertir en prairie permanente des terres limoneuses de grande qualité agronomique qui seraient davantage mises en valeur par des cultures exigeantes du point de vue de la fertilité et de la structure du sol. La variété des terroirs wallons semble pouvoir assurer une diversité de produits tout à fait intéressante pour l'autosuffisance alimentaire de la région. La Wallonie doit également participer, avec la Flandre, à nourrir les habitants de la capitale.

Comment protéger les terres agricoles en quantité et en qualité ? Les ZAP et SDA permettent de protéger, d'un point de vue quantitatif, des surfaces dédiées à la production alimentaire. Encore faut-il protéger la terre d'un point de vue qualitatif (de l'érosion, de la compaction, de la pollution, etc.) pour qu'elle soit productive sur le long terme. Ces combats sont à mener en parallèle.

En conclusion, l'approche des zones agricoles protégées est complémentaire à celle des surfaces d'assolement. La première permet d'encourager des dynamiques agricoles périurbaines et ainsi de favoriser les liens alimentaires entre ville et campagne. Elle aura d'autant plus de sens que d'autres stratégies seront mises en œuvre pour encourager les citadins à l'alimentation durable ; toutefois, elle ne permet pas de mettre en débat les inégalités de répartition de la ressource foncière entre exploitants. La seconde relève d'une volonté politique de se tourner vers la production alimentaire à l'échelle d'un territoire plutôt que d'opter pour une agriculture mondialisée. En Suisse, l'élément déclencheur pour la mise en place de la politique des SDA fut la seconde guerre mondiale. Aujourd'hui, la liste des menaces que le réchauffement climatique fait peser sur la production alimentaire mondiale justifie à elle seule l'urgence d'une réflexion sur la capacité d'auto-approvisionnement alimentaire de la Wallonie. Une première étape pourrait être d'encourager des études permettant le calcul des surfaces nécessaires à l'alimentation de la population sur base d'une agriculture sans pesticides, voire d'une agriculture biologique. Cette donnée de base permettrait d'évaluer notre capacité d'auto-approvisionnement actuelle et de prendre des mesures afin de la garantir dans les années à venir.

Bibliographie

Documents consultés

SDA

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (2010) Plan directeur du Canton de Berne – Explications concernant la mesure A_06. 2 pp.

Office fédéral du développement territorial ARE (2003) Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) Expérience des Cantons, attentes envers la Confédération. 33 pp.

Office fédéral du développement territorial ARE (2006) Plan sectoriel des surfaces d'assolement : Aide à la mise en œuvre 2006. 17 pp .

Ruegg J. (2016) Le plan sectoriel des surfaces d'assolement est-il au service de la lutte contre l'étalement urbain ? Discussion autour de quelques enjeux actuels. 7 pp.

ZAP

Alibert F. (2013) Zone Agricole Protégée : outil de protection de la fonction agricole.

Levêque S. (2014), Fiches « Outils de l'aménagement » Zones agricoles protégées (ZAP). http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/zones-agricoles-protegees-zap-a835.html#nb4

Niemann M. (2012) Enquête publique sur le projet de création d'une Zone Agricole Protégée sur le territoire de la Commune de Condette du 13 février au 16 mars 2012.

Poulot M. (2011), « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 11 Numéro 2 | septembre 2011, mis en ligne le 04 octobre 2011, consulté le 14 novembre 2016. URL : http://vertigo.revues.org/11188 ; DOI : 10.4000/vertigo.11188

Serrano J. & Vianey G. (2007) Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? Géographie, économie, société 4 (Vol. 9), p. 419-438 URL : www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2007-4-page-419.htm. DOI : 10.3166/ges.9.419-438.

Vianey G. (2012) Les zones agricoles protégées (ZAP) : valoriser l'identité agricole locale. Projet de paysage – www.projetsdepaysage.fr.

Wallonie

CPDT (2006) Fiche d'occupation et d'affectation du sol : Région wallonne. 14 pp.

Halleux J.-M, Brück L. et Mairy N. (2002) La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois: enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », Belgeo, 4, 333-354.

IWEPS (2015) L'utilisation et l'artificialisation du sol. Le développement territorial wallon en fiches. Fiche 2.

La Spina S. (2015) Réflexions et pistes pour favoriser l'accès à la terre de nos agriculteurs modèles. 70 pp.

Textes législatifs consultés

(liste non-exhaustive)

SDA

Arrêté du Conseil fédéral créant le Plan sectoriel des surfaces d'assolement de 1992

Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979 révisée en 2013

Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) de 1986, révisée en 2014

Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets de 2015

ZAP

Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 1999

Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000

Loi de Développement des Territoires Ruraux (DTR) de 2005

Code de l'environnement

Code rural et de la pêche maritime

Code de l'urbanisme

Wallonie

Code wallon de l'agriculture

Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'environnement

Code de Développement territorial

Sites internet consultés

ZAP

http://www.experimentation-paen.fr/terre-agricole-naturelle-urbanisation.asp

http://www.eauetbio.org/dossiers-thematiques/zap-paen-protection-terres-agricoles/

Nous contacter

Nature & Progrès

Rue de Dave 520,

B-5100 Jambes

081/30.36.90

Projet « Echangeons sur notre agriculture »

www.agriculture-natpro.be

NATURE & PROGRÈS BELGIQUE