

Séance publique du 13 novembre 2006

Délibération n° 2006-3763

commission principale : proximité, ressources humaines et environnement

objet : **Politique communautaire en faveur des espaces naturels et agricoles et des agriculteurs**

service : Délégation générale au développement urbain - Direction des politiques d'agglomération - Mission écologie urbaine

Le Conseil,

Vu le rapport du 24 octobre 2006, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

Depuis les années 1990, la Communauté urbaine a reconnu l'importance de la préservation des espaces naturels et agricoles qui composent la trame verte d'agglomération. Cela fut traduit dans les chartes de l'écologie urbaine, de 1992 et de 1997, ainsi que dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), du plan local d'urbanisme (PLU) et dans l'Agenda 21.

Dans les faits, la préservation de la trame verte de l'agglomération a motivé la création des onze projets-nature existant actuellement, des deux en préparation en collaboration avec le département du Rhône ainsi que du partenariat développé avec la chambre d'agriculture du Rhône.

Les contextes législatif et économique ont changé :

- les travaux de la commission spéciale chargée de l'évolution des compétences de la Communauté urbaine ont montré, dans ce domaine, l'intérêt et la nécessité de la poursuite de la préservation de la trame verte, notamment par sa participation à l'attractivité de l'agglomération et du partenariat mis en place avec les Communes et le département du Rhône au titre de sa politique départementale des espaces naturels sensibles (ENS),

- la loi n° 2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, a doté le département du Rhône d'une nouvelle compétence de préservation des espaces naturels et agricoles périurbains par la création de périmètres s'imposant aux PLU et au schéma de cohérence territoriale (SCOT) liés à des programmes d'actions,

- la réforme de la politique agricole commune (PAC) européenne, les perspectives au-delà de 2013, les crises sanitaires et macro-économiques des filières agricoles et le vieillissement des chefs d'exploitation laissent prévoir un avenir sombre et une diminution irréversible du nombre d'exploitations sur la Communauté urbaine à moyen terme.

C'est pourquoi, il est proposé de définir un nouveau cadre d'intervention de la Communauté urbaine en direction de la préservation et de l'entretien des espaces naturels, d'une part, et en faveur des agriculteurs, d'autre part. Ce nouveau cadre d'intervention ne peut pas se concevoir sans un partenariat extrêmement fort avec les Communes, le Département, la Région, les services de l'Etat, les associations de préservation de la nature et l'ensemble de la profession agricole.

Les objectifs

Les objectifs poursuivis sont triples :

- assurer la pérennité de l'activité agricole installée sur le territoire communautaire parce que cela participe à la préservation du cadre de vie, à la production de produits frais de proximité, à la vivacité des marchés forains et à l'excellence gastronomique lyonnaise,
- assurer une forte implication du monde agricole en faveur de la préservation de l'environnement,
- assurer la gestion de l'ensemble des espaces naturels tant pour leur richesse écologique que pour répondre à la demande sociétale d'un paysage entretenu et d'espaces de loisirs de proximité avec une forte implication des Communes et du Département.

Les cadres d'intervention

- La clarification, sur toutes les actions de la Communauté urbaine, pour la gestion des espaces naturels en partenariat avec les Communes et le Département :

La réflexion menée autour d'une compétence communautaire : espaces naturels d'agglomération a mis en exergue la nécessité d'une simplification et d'une harmonisation des pratiques en organisant ce qui pourrait relever d'une spécificité communautaire. Cette proposition de répartition des actions avec les Communes est basée sur l'efficacité technique, la proximité et la préservation du partenariat. Elle repose sur la capacité de développement d'un fonctionnement partenarial dans une logique de projets et permettant l'émergence de modes de coordination, de concertation et de décision adaptés. Ainsi, les différents acteurs (Communes, Département, Communauté urbaine, agriculteurs, associations, etc.) seront mobilisés autour de chartes d'objectifs qualitatifs.

La clarification passe d'abord par une définition de ces espaces naturels d'agglomération (ENA). Ils forment un réseau continu d'espaces et sont composés d'espaces structurants majeurs à l'échelle de l'agglomération. Tous les espaces non bâtis participent à la trame verte mais ne sont pas forcément intégrés dans le champ d'intervention de la Communauté urbaine. Ainsi, par exemple, les espaces verts restent de compétence communale.

Cette clarification accompagne l'application d'une stratégie globale forte et cohérente sur le long terme, basée sur la non-remise en cause de l'équilibre entre les espaces de respiration et les espaces bâtis, sur l'intangibilité des surfaces naturelles et agricoles.

La coordination et la mise en œuvre de cette stratégie globale reposent sur le partenariat avec les Communes, sur des modes de coordination suffisamment souples dans leurs principes pour accompagner les futures mutations de l'environnement politique, institutionnel, culturel et urbain. Ce partenariat doit permettre d'éviter les dérives que pourrait être une trop forte indépendance d'un territoire (manque de cohérence avec une politique d'ensemble et un projet de réseau continu d'espaces) ou une trop forte hégémonie de la Communauté urbaine (manque de proximité avec les acteurs du territoire et les usagers).

L'organisation de la mise en œuvre de cette volonté de préservation et de mise en valeur des ENA repose sur une répartition des actions, entre la Communauté urbaine et les Communes, de la façon suivante :

- au niveau de la Communauté urbaine, tout ce qui relève des études-diagnostics préalables, des inventaires, de l'élaboration de plans de gestion, de la communication-animation-sensibilisation-éducation d'intérêt communautaire, des investissements (équipements de sentiers, panneaux d'interprétation, etc.) et de leur entretien, des actions de protection des espèces et des milieux,
- au niveau des Communes, ce qui relève de la communication d'intérêt local, de la gestion et de l'entretien des milieux et des végétaux (débroussaillage, élagage, etc.),
- concernant les acquisitions foncières, la répartition entre la Communauté urbaine et les Communes se fera au cas par cas.

Le département du Rhône pourra continuer à apporter son soutien, soit aux Communes, soit à la Communauté urbaine, en application de sa politique départementale de préservation des espaces naturels sensibles ;

- La préservation des espaces non bâtis par le schéma de préservation des espaces naturels et agricoles périurbains élaboré par le Département en application de la loi relative au développement des territoires ruraux (DTR)

La loi DTR confie aux Départements la possibilité de préserver les espaces naturels et agricoles périurbains, par la création d'un schéma de préservation des espaces naturels périurbains auquel sont adjoints un droit de préemption et la mise en place d'un programme d'actions.

L'adoption des périmètres de préservation des espaces naturels et agricoles périurbains participera à l'arrêt des tendances spéculatives sur le foncier agricole et naturel. Le mode de retrait des périmètres (par décret en conseil d'Etat) fournit l'opportunité, l'argument fort de préservation à long terme.

Le droit de préemption, associé à ces périmètres, permettra au Département de maîtriser l'évolution de la propriété foncière. Ce sera une opportunité pour se doter d'un portefeuille foncier facilitateur des installations agricoles nouvelles ou de restructuration.

L'intervention de la Communauté urbaine pourra passer par une participation à l'établissement public foncier local qu'envisage le département du Rhône.

Le programme d'actions que le Département pourra définir pour ces périmètres devra, pour une meilleure efficacité et une plus grande efficience de nos politiques publiques réciproques, venir en soutien ou en complément de la politique que la Communauté urbaine souhaite mettre en place. De même une coordination ou une cohérence sera à rechercher avec les partenaires voisins, du SCOT ou de l'InterSCOT.

La participation de la Communauté urbaine au projet du Département fera l'objet d'une présentation ultérieure dès que le Conseil général aura déterminé ses modalités d'intervention concernant le foncier.

Dans cette attente, et pour pouvoir répondre d'ores et déjà aux opportunités du marché foncier, il est proposé au Conseil une intervention, qui ne concerne ni les interventions du Département ni celles de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) :

- en soutien des Communes ou de leurs groupements, à hauteur de 40 % pour des acquisitions de foncier classé en zone A ou N au PLU et dont la motivation est liée à la préservation d'un patrimoine naturel, à l'installation d'équipements liés à l'ouverture au public des espaces naturels ou à l'installation d'agriculteurs,

- des acquisitions en direct reposant sur les mêmes motivations ;

- Le soutien aux agriculteurs pour favoriser leur maintien et pour accompagner les nécessaires mutations liées à la situation périurbaine

Le soutien que la Communauté urbaine pourrait apporter au monde agricole repose sur trois axes privilégiés :

- la pérennisation de l'accès au foncier : d'abord, en continuant de stabiliser les zonages agricoles et naturels dans les documents d'urbanisme, puis en complétant le partenariat avec le département du Rhône sur l'application de sa nouvelle compétence en termes de préservation des espaces naturels et agricoles périurbains, puis en travaillant sur l'accompagnement à l'installation en facilitant l'accès au foncier, l'accompagnement sur les permis de construire, les réseaux, et enfin, en travaillant également sur la pérennisation des bâtiments d'exploitation dans le champ agricole,

- les actions sur l'environnement, et plus particulièrement autour des trois enjeux que sont la lutte contre les érosions, la préservation de la ressource en eau et la protection de la biodiversité et des paysages. Pour l'ensemble de ces enjeux, les mesures agro-environnementales sont conditionnées par la réorganisation et la refonte des fonds structurels européens, dont le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Une application préférentielle sur les secteurs à forts enjeux environnementaux de la Communauté urbaine sera recherchée. En parallèle, des investissements liés à l'environnement (plantation de haies, contrôle de l'irrigation, etc.) sont à envisager,

- les actions sur l'économie des exploitations reposent sur le recours plus systématique aux agriculteurs pour la réalisation de travaux d'entretien ou de prestations de service dans le cadre des espaces naturels, mais aussi le soutien aux valorisations non alimentaires des productions agricoles ou l'émergence d'ateliers inscrits dans des filières à haute valeur ajoutée nécessitant moins de foncier, et enfin le soutien à de nouvelles formes de commercialisation collective.

Enfin, deux éléments complémentaires sont indispensables pour une réussite de l'ensemble du processus :

- la communication pour faire connaître les intentions de la Communauté urbaine en direction des propriétaires fonciers mais aussi en direction des agriculteurs et de la profession,
- l'ingénierie d'animation, tant dans les structures d'accompagnement des agriculteurs (Chambre d'agriculture et Association départementale d'aménagement des structures des exploitations agricoles (Adasea)) qu'au sein de la Communauté urbaine.

Le cadrage financier

- concernant la gestion des espaces naturels

Le budget consacré actuellement par la Communauté urbaine à la gestion des espaces naturels (projets nature, syndicats mixtes et autres structures, soutien aux actions de préservation menées par des associations) est de l'ordre de 2,4 M€, dont près de 2 M€ pour les syndicats mixtes et 460 000 € pour les autres projets-nature et les autres actions.

Il est proposé au Conseil d'augmenter progressivement ce budget pour atteindre le montant de 3 M€ en trois années,

- concernant la préservation des espaces non bâtis

Dans l'attente de la décision du Département sur les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle compétence et sur les modalités de partenariat, il est proposé une intervention directe de la Communauté urbaine et un soutien aux Communes et aux Syndicats intercommunaux pour des acquisitions foncières liées à la préservation du patrimoine naturel, à l'installation d'équipements pour l'ouverture au public ou à l'installation d'agriculteurs.

Un budget de 300 000 € par an est à envisager pour l'intervention de la Communauté urbaine et le soutien aux Communes et aux syndicats en prévoyant une augmentation des programmes,

- concernant l'agriculture

Les actions en faveur de l'agriculture concernent :

- des actions autour de la préservation de l'eau, de la biodiversité, de la lutte contre les érosions, etc., c'est-à-dire des aides liées à l'implantation de haies, à des équipements de gestion et d'économie de l'irrigation, à des mesures agro-environnementales basées sur le risque érosif, etc. Le coût peut être estimé à 1 800 000 € sur une période de six ans, soit 300 000 € par an,

- des actions sur l'économie des exploitations liées au développement de filières à haute valeur ajoutée, à la valorisation non alimentaire des productions, etc., dont le coût peut être estimé à 3 000 000 € pour six années, soit 500 000 € par an.

Par année, le coût de ces deux types d'interventions peut être réparti en 300 000 € de crédits d'études et de subventions de fonctionnement et en 500 000 € de subventions d'investissement.

A ces interventions il faut ajouter l'animation de l'ensemble de cette politique, organisée en partie par des conventions de partenariat avec les organisations professionnelles, qui peut être estimée à 200 000 € par an en fonctionnement.

De plus, des actions de communication sont à prévoir, dont le coût peut être estimé à 50 000 € par an en fonctionnement.

Par ailleurs, une enveloppe de 500 000 €, en autorisation de programme annuelle pour des interventions sur le foncier et le bâti agricole, est proposée.

Ce budget global pourrait s'élever à 6,1 M€ sur six ans, ce qui représente 1 020 000 € par an ou 120 € par an et par hectare de surface agricole utile (Sau).

Le cadrage de la mise en œuvre

- concernant les moyens humains nécessaires pour la mise en œuvre de cette stratégie communautaire :

En termes de moyens humains et d'organisation du suivi de la réalisation des projets-nature, deux niveaux sont à prévoir : la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des opérations, partiellement externalisable, soit un effectif réduit à la Communauté urbaine, dans un rôle de coordination.

En termes de moyens humains et d'organisation du suivi de la politique liée à l'agriculture, deux niveaux sont également à prévoir :

- en interne à la Communauté urbaine pour assurer une coordination générale, l'accompagnement et le suivi des installations, la gestion des différents dossiers bénéficiant du soutien communautaire, la communication,

- en externe à la Communauté urbaine pour assurer un suivi et une animation poussée auprès des agriculteurs, par l'intermédiaire des animateurs territoriaux de la Chambre d'agriculture, d'une part, et pour assurer un meilleur accompagnement et une intention d'installation plus forte sur la Communauté urbaine, dans le cadre d'une convention d'objectifs avec l'Adasea, en charge de l'ensemble des dispositifs de cessation d'activité et d'installation, d'autre part.

Les conventions de partenariat seront proposées ultérieurement après discussions avec les organismes concernés,

- concernant la coopération avec les autres collectivités et les services de l'Etat

Concernant les projets-nature, la coordination entre les collectivités et avec les acteurs locaux se fera par le biais des comités de pilotage de chaque projet-nature.

Concernant le volet agricole, la coordination sera basée sur le comité d'orientation agricole existant et regroupant des représentants de la Communauté urbaine, des représentants élus de la Chambre d'agriculture, des représentants du département du Rhône, de la Région et de l'Etat. Cette instance partenariale sera aussi appelée à donner son avis sur les projets éligibles aux volets agricoles des différents dispositifs contractuels comme les contrats d'agglomération.

Circuit décisionnel : ce projet a fait l'objet d'un avis favorable du pôle environnement le 19 septembre 2006 et du Bureau le 2 octobre 2006 ;

Vu ledit dossier ;

Où l'avis de sa commission proximité, ressources humaines et environnement ;

DELIBERE

Approuve :

a) - la nouvelle politique communautaire en faveur des espaces naturels et agricoles et des agriculteurs telle que présentée ci-dessus,

b) - le principe de répartition des actions entre les Communes et la Communauté urbaine pour la préservation et la mise en valeur des espaces naturels d'agglomération, en décidant d'intervenir pour tout ce qui relève des études diagnostics préalables, des inventaires, de l'élaboration de plans de gestion, de la communication-animation-sensibilisation-éducation d'intérêt communautaire, des investissements (équipements de sentiers, panneaux d'interprétation, etc.) et de leur entretien, des actions de protection des espèces et des milieux ainsi que pour des acquisitions foncières nécessaires à la mise en œuvre de ces actions,

c) - le principe d'un soutien de la Communauté urbaine au monde agricole selon trois axes :

. par la pérennisation de l'accès au foncier,

. par des actions sur l'environnement, plus particulièrement la lutte contre les érosions, la préservation de la ressource en eau et la protection de la biodiversité et des paysages, par l'application des mesures agro-environnementales ou les dispositifs qui les remplaceront, et par des aides aux investissements liés à l'environnement,

. par des actions sur l'économie des exploitations,

. par un suivi et une animation poussée auprès des agriculteurs et des candidats à l'installation, dans le cadre d'un partenariat avec les organismes professionnels,

. par des actions de communication,

d) - le principe d'une autorisation de programme, d'un montant de 500 000 € par an, pour des interventions sur le foncier et le bâti agricole.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,