

Compte-rendu de la réunion du club Nord-Pas-de-Calais du 13/02/2014 à Lille (Nord)

Ordre du jour de la réunion

I. Présentation de la note sur la prise en compte de la dimension agricole dans les PLUi	2
II. Présentation d'une démarche couplée PLUi / PPEANP	3
III. Présentation d'une méthodologie de diagnostic agricole foncier	5
IV. Table ronde « Agriculture et PLUi »	7
V. Atelier « TVB et agriculture »	10
VI. Atelier « RSD & ICPE »	12
VII. Atelier « Patrimoine et agriculture »	14
VIII. Conclusion	15

Pierre Coppin, chef du Service Urbanisme et Connaissance Territoriale, chargé du développement de la connaissance territoriale, de l'animation de l'ADS et de la planification introduit la journée en accueillant les participants à cette 3^{ème} séance du club PLUi Nord-Pas-de-Calais, à la DDTM du 59.

Il insiste sur l'intérêt de la thématique « agriculture » dans un contexte d'évolution de la société et d'actualité législative forte. Il évoque en particulier la mise en place des CDCEA.

Ali Louni annonce le déroulement de la journée, envisagé en deux temps : des présentations et tables rondes en plénières durant la matinée, et des ateliers de travail thématiques l'après-midi.

Rédactrice : Yamini Yoganathan (Capgemini Consulting).

Relecteurs : Florian Razé et Stéphane Lévêque (Cerema), Ali Louni (DDTM 59), Nicolas Segard (DDTM 62), Marie-Julie Seyller (AUD de la région de Saint Omer), Tarek Daher (Capgemini Consulting).

I. Présentation de la note sur la prise en compte de la dimension agricole dans les PLUi

➤ *Stéphane Lévêque (Cerema)*

Cf. support joint.

S. Lévêque présente la synthèse des travaux relatifs à la prise en compte de la dimension agricole dans les PLUi, réalisés dans le cadre des clubs territorialisés de Bourgogne et Basse-Normandie.

L'approche multifonctionnelle de l'agriculture dans le PLUi :

- **L'agriculture comme activité** : mise en place d'un projet politique lisible facilitant les stratégies d'investissements des exploitants, anticipation des problématiques de voisinage (cf. déclinaison de la réglementation de l'épandage), ...
- **L'agriculture comme composante du paysage** : entretien du paysage, gestion d'espaces naturels tels que les corridors biologiques, diversification via le tourisme agricole, ...

Le diagnostic agricole du PLUi :

- **Recueil des données** : en complément des données libres ou disponibles dans les différentes administrations et communes, des enquêtes doivent être réalisées auprès des exploitants (les entretiens permettent de les associer d'emblée au projet de territoire).
- **Actualisation des données** : les données recueillies doivent être continuellement mises à jour (la création d'un observatoire peut notamment faciliter ce type de vision dynamique). Cela exige évidemment des moyens – et une donc une politique volontariste de l'EPCI.
- **Gouvernance du projet** : l'ensemble des parties prenantes (monde agricole, associatif et institutionnel) doit être associé à cette démarche – dès le diagnostic, et au-delà. Cette dynamique de partenariat est utile à la construction du PLUi (complémentarité technique et/ou géographique des expertises) et à son acceptation (acculturation, vision partagée).

Les arbitrages agricoles liés au PLUi :

- **Classification d'un espace en zone A** (potentiel agronomique, biologique ou économique) **ou en zone N** (qualité esthétique, historique, écologique, forêt, espaces naturels) : ces arbitrages doivent être réfléchis via une approche multicritères pondérée, et en tenant compte des réalités du terrain. Aujourd'hui, les positions sont trop souvent dogmatiques.
- **Type d'agriculture souhaitée** : ici aussi, il convient de se méfier des positions théoriques. Il ne s'agit pas de définir dans le projet de territoire une « agriculture rêvée » (cf. 100% bio), mais d'évaluer les évolutions progressives que peut connaître l'agriculture actuelle.
- **La traduction de la TVB** (cf. atelier n°1) ; **le bâti et le patrimoine** (cf. ateliers n°2 et n°3).

Conclusion :

- **Le PLUi est plus adapté que le PLU à la problématique agricole** : l'échelle du bassin de vie offre une vision globale (appréhension d'une filière, gestion des sièges d'exploitation, ...) et la dimension intercommunale facilite les arbitrages (exhaustivité des parties prenantes sollicitées, croisement des enjeux, compensations en termes de foncier agricole, ...).
- **D'autres outils sont complémentaires au PLUi** : Zone Agricole Protégée (ZAP), Périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEANP), Mesures Agroenvironnementales Territorialisées (MAET), ...

II. Présentation d'une démarche couplée PLUi / PPEANP

➤ *Christophe Duffy (CC des Trois Pays – Directeur Général des Services)*

Cf. support joint.

C. Duffy propose une déclinaison pratique du précédent exposé, en illustrant la complémentarité des outils PLUi et PPEANP, ainsi que la pertinence de ce couplage dans le milieu rural qu'est la CC des Trois Pays. Il tient à souligner, dans un propos introductif, combien une démarche PLUi et l'association du monde agricole partent de la vision d'un élu : dans le cas de leur territoire, un élu visionnaire, motivé par l'aménagement du territoire, et avec une vision de la gestion de l'espace. Il a permis la prise de conscience d'une vraie problématique sur l'agriculture.

L'approche intercommunale a été actée dès 2006 (transfert de la compétence d'urbanisme à la CC). Suite à la loi ENE (dite « Grenelle II »), la CC s'est appropriée les problématiques de périurbanisation : déconstruction du tissu villageois traditionnel (nouveaux habitants, nouvelles mœurs), déstructuration du paysage (construction de pavillons), surconsommation d'espaces agricoles (impact sur l'attractivité du territoire et son économie : 25% d'actifs agricoles – directs ou indirects)... Le rythme d'artificialisation, alors deux fois supérieur au NPdC, exigeait une réponse forte de la CC.

L'accolement du PPEANP au PLUi fut la traduction de la volonté d'appréhender au même titre les problématiques agricoles, environnementales et d'urbanisme. L'espace agricole représente 65% du territoire de la CC, d'où le souhait de déroger à l'approche usuelle du PLUi autour des zones urbaines, et d'entreprendre une étude agricole très poussée. Le PPEANP renforce la sectorisation définie dans les PLUi : les espaces classifiés comme agricoles le sont à vie, gage de sécurité pour les exploitants.

Un unique marché a été lancé, comportant deux études distinctes : PLUi (176K€) et préfiguration du PPEANP (183K€, étude agricole et environnementale). Ces investissements conséquents demeurent financièrement intéressants au regard de ce qu'aurait coûté la somme des mêmes études menées à une échelle communale, et ont permis l'élaboration d'un diagnostic fouillé :

- **Sectorisation des sols agricoles sur une base scientifique** (réalisation d'un sondage des sols permettant d'identifier des parcelles stratégiques selon le dénivelé, la qualité de la terre) ;
- **Définition de l'enveloppe urbaine existante et cible** (exploitation des dents creuses, identification de « réserves d'extensions » à 20 ou 30 ans parmi les zones agricoles, ...).

L'investissement pédagogique (3 ans, plus de 150 réunions internes et externes) a été essentiel à la bonne marche du projet. Le monde agricole a notamment pris conscience de la possibilité – via le PPEANP – d'actions collectives (cf. problématique de la succession dans 30% des exploitations).

Les documents finaux reflètent des arbitrages globaux et cohérents : la superposition de différents niveaux d'analyse (SCoT, PLUi, PPEANP, Charte PNR, ...) a permis d'aboutir à une vision complexe et complète des enjeux d'aménagement du territoire, et à une hiérarchisation de ces derniers. PADD, PLH, règlement et zonage ont ainsi été largement débattus, dans un climat apaisé et constructif. Ces projets respectent « l'esprit du territoire » (« *Le Vert, Le Vrai, La Vie* »), en évitant par exemple la construction de pavillons déstructurant le paysage, et en urbanisant « *en faisant de la ville* ».

L'approbation du PLUi est prévue à l'automne 2014. Le projet de PPEANP, lui, est engagé depuis septembre 2013 dans sa phase opérationnelle, sous l'égide du CG62. Le plan d'actions qui se dessine est ambitieux, et possède l'avantage d'être partagé par la profession agricole.

Réactions de la salle

Guennolé Poix (DGALN) : Quel système de gouvernance a permis d'aboutir à cette concertation ?

Un certain nombre d'élus et d'exploitants avaient intuitivement pris conscience des enjeux et risques liés à l'aménagement du territoire, et ont ainsi été rassurés par l'approche globale lancée par la CC. La CC n'a pas hésité à consacrer du temps à la sensibilisation des acteurs (explications pédagogiques), ou même à ralentir le projet si nécessaire (cf. « temps mort » de 3 mois mis en place lorsque le débat sur le PADD a commencé à s'animer, afin de recueillir des éléments objectifs pour l'alimenter). Cette démarche politique volontariste a par ailleurs été facilitée par la présence d'un élu visionnaire (conscient des enjeux de gestion du territoire) et charismatique (force de conviction, pédagogie).

Stéphane Lévêque (Cerema) : Comment la profession agricole a-t-elle été associée au débat ?

Le choix du bureau d'étude a été déterminant : celui sollicité possédait déjà une bonne connaissance du sujet et des acteurs, ce qui a fortement facilité ses prises de contacts avec les exploitants. Une fois la prise de contact réalisée, le bureau a démontré sa réelle volonté de prendre en compte les exploitants dans son diagnostic, en consacrant à chacun d'eux une demi-journée d'entretien. Le climat de confiance ainsi instauré entre les exploitants et les techniciens du bureau d'étude a par la suite facilité les attitudes ouvertes des exploitants face aux politiciens.

Laurent Caux (DDTM 62) : Quelle conformité existe-t-il entre SCoT, PLUi et PPEANP dans la classification des territoires ?

Le PPEANP ne peut pas mettre de terrains situés en zones U ou 1AU du PLU en PPEANP : il doit limiter aux zones A ou N du PLU. Mais quand, d'ici 15 ans, le PLUi sera révisé, le PPEANP s'imposera : lors de la révision du PLUi, celui-ci devra respecter les classifications établies par le PPEANP.

Isabelle Richard (AU de Dunkerque) : Quel a été le rôle de la Chambre d'Agriculture dans ce projet ?

La Chambre d'Agriculture a répondu à l'appel d'offre lancé, mais n'a pas été retenue. Elle est restée néanmoins un partenaire essentiel et a été impliquée dès le début de la démarche.

Ali Louni (DDTM 59) : Quel est le risque de spéculation foncière sur les terrains hors du périmètre ?

Le risque de spéculation foncière ne concerne que les « réserves d'extensions » (terrains agricoles, potentiellement urbanisables à 20 – 30 ans). La CC est vigilante sur ce sujet, et un accord a été passé avec la SAFER pour suivre ces sujets ; mais le risque demeure peu maîtrisable car il n'existe pas d'outil pour lutter contre.

Pierre Coppin (DDTM 59) : le succès vis-à-vis de la profession agricole est-il lié au couplage du PLUi avec le PPEANP ?

Oui, ce succès est probablement lié au couplage des deux outils, car il illustre la discussion instaurée avec la profession agricole. Ces deux réflexions peuvent évidemment être menées séparément, mais leur cohérence d'ensemble demeure fondamentale.

III. Présentation d'une méthodologie de diagnostic agricole foncier

- Cyril Congy (DDTM 62, chargé de mission territorial du Béthunois)
- Juliette Da Lage (AU de l'arrondissement de Béthune, chargée d'études environnement et ruralité)

Cf. supports joints.

C. Congy et J. Da Lage poursuivent la matinée en présentant une méthodologie ambitieuse et innovante de diagnostic agricole foncier. La publication sera en ligne le mois prochain, sur le site de l'AU de l'Arrondissement de Béthune (AULAB) – www.aulab.fr.

C. Congy présente, en introduction, le territoire du Béthunois : il s'agit d'un ancien bassin minier, dont l'activité agricole est dynamique et diversifiée (grande culture et culture maraîchère dans le bas pays). La consommation foncière de ce territoire est l'une des plus fortes de la région, et doit être limitée à 1,5% de la surface agricole utile (SAU) sur 10 ans (soit trois fois moins que sa consommation actuelle). Afin de faciliter la compréhension des enjeux de périurbanisation par les élus, et pour leur fournir un outil d'aide à la décision, un diagnostic agricole foncier poussé a donc été recommandé.

C. Congy explique qu'investir dans un diagnostic agricole - dans le cadre du SCoT ou du PLU - revient à inverser le regard, en observant l'agriculture comme le support du projet : mise en avant de la valeur et du potentiel des zones agricoles, appréhension de l'urbanisation via son impact sur l'activité agricole. L'objectif du diagnostic agricole foncier est de mieux intégrer l'agriculture dans les documents d'urbanisme, en introduisant notamment des objectifs de limitation de la consommation de l'espace agricole, et/ou en proposant des orientations permettant à l'activité agricole un développement durable. Notons qu'au-delà d'être un outil de planification, le diagnostic agricole est également, pour les élus, un outil de connaissance et de mise en perspective de l'activité agricole à court et à moyen terme.

J. Da Lage expose alors la méthodologie déployée par l'AULAB, élaborée en 2011 et testée en 2012 et 2013 sur deux autres communes. Le diagnostic déployé comporte les éléments suivants :

- **Analyse de l'activité agricole du territoire ;**
- **Analyse de la consommation d'espace agricole**, assortie d'objectifs de modération ;
- **Localisation des enjeux** de performance des exploitations et d'externalités de l'agriculture ;
- **Analyse d'impact parcellaire d'une potentielle urbanisation** : note d'impact sur l'exploitation (impacts économiques directs, impacts sur les pratiques agricoles, impacts sur la structure de l'exploitation, impacts sur sa dynamique) complétée par une note d'impact sur le territoire (impacts sur le cadre de vie, impacts environnementaux) ;
- **Préconisations pour l'intégration de l'agriculture dans le PLU.**

Divers contributeurs ont été sollicités pour la réalisation de ce diagnostic : un groupe de travail dédié regroupant EPCI, CG62, chambre d'agriculture et DDTM a notamment été piloté par l'AULAB.

Les étapes du diagnostic sont les suivantes :

- **Analyse documentaire /statistique** : réalisée à partir du registre parcellaire (cartographies), de recensements agricoles (tendances d'évolution), du POS ou PLU en cours (parcelles à enjeux), des cartes du potentiel agronomique, de données environnementales (TVB, ...), ...
- **Rencontre avec le maire** afin que celui-ci identifie un agriculteur « relais » qui représentera la profession, partage les enjeux de territoire pré-identifiés, et valide les 1^{ères} données.
- **Entretiens avec les agriculteurs relais** visant à construire la carte du potentiel agricole : identification des exploitations (siège, parcelles, nombre d'emplois, âge de l'exploitant, projets), identification d'enjeux liés à leur performance et d'enjeux liés à leurs externalités (paysage, environnement), recueil des attentes de la profession agricole vis-à-vis du PLU.
- **Entretiens individuels avec les agriculteurs exploitant des « parcelles à enjeux »** : précision des données de leurs exploitations (historique, projets, type de culture, accessibilité, externalités, ...) afin de consolider le zonage du territoire proposé par l'AULAB.
- **Restitution** de l'analyse au conseil municipal et au bureau d'étude, en présence de l'ensemble des agriculteurs et des divers partenaires, dans le cadre de l'élaboration du PLU. Une carte de synthèse permet de représenter l'ensemble des enjeux du territoire (potentiel agricole, points de vue paysagers, corridors verts, ruissellement, ...). Les critères ayant permis d'établir l'analyse d'impact sont également détaillés : âge de l'exploitant, projets à moyen et long terme, nécessité ou non de conforter sa position sur le territoire, ...
- **Envoi du diagnostic** pour intégration au PLU : analyse de l'existant agricole consolidée dans le diagnostic du PLU, enjeux partiellement repris dans le PADD, proposition de zonage limitant les extensions sur les zones agricoles, ...

Selon J. Da Lage, ce diagnostic exige, à l'échelle d'une commune, environ 20 jours d'étude et 5 jours de cartographie. A l'échelle intercommunale, le même travail peut donc devenir chronophage. Si cette démarche complète est appropriée pour structurer une politique agricole locale, une méthode de diagnostic simplifié centré sur le PLU et ses zones à enjeux est en cours d'élaboration par l'AULAB (courte analyse du contexte, entretiens et notes d'impact limités aux zones à enjeux, ...) : l'objectif est de pouvoir réaliser ce diagnostic simplifié en 10 jours de travail.

Réactions de la salle

Ali Louni (DDTM 59) : Quels seraient les avantages et/ou inconvénients de cette méthode, si celle-ci est mise en œuvre à une échelle intercommunale ?

Le principe d'agriculteur-relais est pertinent à l'échelle intercommunale : il pourrait être généralisé en identifiant un agriculteur-relais pour chaque zone jugée homogène (sur des critères agricoles et urbains). En revanche, il demeure essentiel de réaliser des entretiens individuels avec l'ensemble des exploitants de parcelles à enjeux, ce qui pourrait constituer une difficulté en termes d'investissement.

Odile Brun (CU d'Arras) : Comment approcher les agriculteurs dont le siège ne se situe pas sur la commune d'exploitation ?

Du moment que, dans la zone étudiée, une parcelle de l'exploitation est considérée à enjeux, l'agriculteur concerné est impliqué dans l'étude ; aucune distinction n'est faite en fonction des sièges.

Stéphane Lévêque (Cerema) : Quels sont les critères permettant d'identifier l'agriculteur relais ?

Les critères sont variables : il peut s'agir d'un agriculteur retraité car non directement impliqué, d'un agriculteur appartenant au conseil municipal ou ayant une connaissance globale du territoire, ...

IV. Table ronde « Agriculture et PLUi »

- *Didier Helleboid (Chambre d'agriculture du NPdC, Président de la commission aménagement)*
- *Kaddour-Jean Derrar (CA du Boulonnais, Vice Président en charge de la politique foncière, de l'aménagement du territoire et du patrimoine naturel)*
- *Olivier Maury (DDTM 62, Chef du service de l'économie agricole)*

Outre son poste de Vice-président de la CA du Boulonnais, KJ. Derrar est également maire de Condette, une commune périurbaine à forte identité rurale, subissant depuis 2001 une forte pression foncière. Le besoin de se doter d'outils pour y résister a immédiatement été compris, étudié lors de débats communaux, et traduit la même année par la prescription d'un PLU. Ce PLU - approuvé en décembre 2005 – est le fruit d'une étude réalisée par la chambre d'agriculture, lauréate de l'appel à projet. Le projet de territoire qu'il définit vise notamment à sauvegarder des espaces ouverts au sein du village, et à préserver des liens avec les autres communautés de l'agglomération. La prise en compte des enjeux paysagers et patrimoniaux y est jugée exemplaire. Suite à ce PLU, d'autres réflexions ont émergé, et des outils complémentaires ont été déployés : projets d'AVAP (aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine, anciennement ZPPAUP), trame verte et bleue, réserve naturelle de 25 hectares, ...

En 2008, un projet de ZAP (zone agricole protégée) a été lancé, afin de renforcer la protection des terres agricoles. La ZAP de Condette, première de la région, a été approuvée en 2012. L'ouverture des terrains à l'urbanisation dans une ZAP est plus complexe que la révision d'un PLU ; le PLUi actuellement en construction au sein de la CA du Boulonnais devra donc tenir compte des objectifs fixés par cette ZAP. Parallèlement, les outils qu'il développera permettront à d'autres communes de créer elles-mêmes des ZAP.

KJ. Derrar insiste sur le fait que la territorialisation est une notion nouvelle – et essentielle – afin d'éviter la consommation inutile de terres. Elle permet de limiter les ambitions d'artificialisation, en pensant l'urbanisation par rapport aux besoins d'un bassin de vie, en privilégiant le renouvellement urbain, et en construisant uniquement en dernier ressort.

D. Helleboid expose alors le point de vue de la chambre d'agriculture. Il observe un certain décalage entre l'identification des enjeux de territoire par les élus, les moyens mis en place, et les efforts de vulgarisation déployés à destination du public. Selon lui, la population ne s'approprierait pas suffisamment les problématiques d'aménagement du territoire. Serait-ce la raison pour laquelle

l'artificialisation des sols, qui avait diminué depuis 2 ans, a tendance à reprendre ? Il est essentiel de rester vigilant sur le sujet, car l'agriculture demeure – avec l'artisanat - le premier employeur de main d'œuvre. Son support – le foncier – doit donc impérativement être préservé, en privilégiant le renouvellement de la ville sur elle-même, en utilisant les nombreuses friches industrielles, et surtout en ne se réfugiant pas derrière le prétexte du coût de ces opérations pour s'étaler !

Pour être viable, un projet de territoire doit être co-construit. D. Helleboid insiste donc sur la nécessité d'une concertation permanente avec le monde agricole – à ne pas confondre avec la consultation, car s'il est indispensable d'associer la profession tout au long de la démarche, il n'est évidemment pas obligatoire de respecter l'ensemble de ses vœux. L'ensemble des exploitants doit être rencontré en face à face : un questionnaire n'est pas suffisant pour réaliser un diagnostic, et les exploitants concernés par les parcelles à enjeux ne sont pas les seuls auxquels il est nécessaire de s'intéresser – la vision sur les projets d'investissement et de développement doit être globale.

O. Maury, chef du service de l'économie agricole de la DDTM 62, explique alors que le souhait de mettre en place une charte pour protéger les territoires agricoles a été dépassé par les nouvelles lois – dont la loi de modernisation de l'agriculture (2010) – qui ont offert des outils dédiés.

O. Maury rappelle l'importance – et la complexité – du secteur agricole :

- **L'agroalimentaire est l'une des richesses de notre pays** ; il s'agit du seul secteur pouvant se targuer d'avoir une balance commerciale positive : le système sanitaire fiable et la qualité des produits sont autant de facteurs rendant le territoire attractif, et poussant les entreprises agroalimentaires étrangères à implanter leurs usines en France.
- **L'entreprise agricole est l'une des plus complexes**. L'exploitant est souvent un acteur intercommunal (cf. étendue des exploitations) ; l'agriculture est une économie de filière : on compte environ 8 emplois pour un actif agricole (dont emplois amonts/avals). Par ailleurs, une exploitation est souvent facteur de nuisances (visuelles et olfactives), tout en étant elle-même très sensible aux nuisances extérieures (cf. déchet jeté dans un camion causant la perte de toute une production). La co-construction de documents de type « chartes de bon voisinage » est donc nécessaire pour le bon fonctionnement de l'activité.

Il rappelle également les risques pesant sur cette économie :

- **La ressource agricole est la principale source de mobilisation / compensation foncière**. Les surfaces sont prises autour des bourgs dans des terres plates, riches, laissant le plus souvent à l'agriculture des parcelles à contraintes (humidité, TVB, ...).
- **L'augmentation de la productivité stagne**, et les exploitants ont donc de moins en moins de moyens pour compenser cette perte d'espace foncier.
- **L'élevage a tendance à disparaître** : moins rentable que la grande culture, il a le tort d'occuper des prairies, zones humides recherchées (KJ. Derrar confirme que la mobilisation d'espaces d'élevage est souvent une solution aux problèmes de crues). Les élevages sont soumis au RSD (règlement sanitaire départemental), moins strict que la classification ICPE ;

ils sont donc plus fragiles. Il est essentiel de protéger ces élevages, en les regroupant, en les localisant dans les prairies à faibles enjeux environnementaux, ...

- **Les enjeux environnementaux et sociétaux ne doivent néanmoins pas être oubliés**, d'où le besoin de planifier l'aménagement du territoire et repenser l'espace agricole.

O. Maury conclut en donnant quelques pistes : planifier l'implantation des silos dans des zones d'activités dédiées (action possible uniquement dans le cadre de l'intercommunalité), imaginer de nouvelles sources d'énergie (cf. implanter des réseaux de chaleur à proximité de zones d'activités), favoriser les circuits courts (cf. production de non alimentaire dans les bassins miniers) via une coopération économique entre collectivité et profession agricole. D. Helleboid conseille également d'utiliser les capacités en gaz des communes, car toutes contiennent de nombreuses canalisations.

Réactions de la salle

Ali Louni (DDTM 59) : Nous avons vu ce matin deux exemples de collectivités ayant mis en place une ZAP ou un PPEANP ; dans quels cas est-il judicieux de mettre en place ce type d'outils ?

D. Helleboid : *Il ne faudrait pas que dans certaines communes une ZAP permette à des communes voisines d' « hyperconsommer » : voilà la réserve du monde agricole. Comment anticiper demain dans des communes : si Toyota revient, comment faire avec une ZAP ou un PPEANP, comment l'accueillir ? La Chambre d'agriculture ne s'est jamais opposée à de tels projets, parce qu'ils ramènent la richesse sur le territoire, mais ils posent des questions.*

KJ. Derrar : *Les ZAP et autres outils prévoient et permettent, si nécessaire, de consommer d'autres espaces. La démarche est globale, elle concerne un territoire plus important que l'espace protégé.*

Remarque de la salle : *Les exploitations agricoles doivent s'adapter aux évolutions du monde actuel (PAC 2014-2020, évolutions de la commune, évolutions règlementaires, ...), tout en conservant une visibilité à moyen et long terme pour la gestion de leur exploitation.*

Remarque de la salle : *Comment comparer les différents outils disponibles (diagnostics agricoles répondant aux exigences du PLUi, ZAP formant des servitudes d'utilité publique, PPEANP offrant peut-être une vision plus dynamique via le droit de préemption, ...) ?*

C. Duffy : *Le PPEANP laisse des perspectives en termes de dynamisme par rapport à la profession agricole ; un programme d'action du PPEANP sera ce que les agriculteurs voudront en faire. Actuellement il est en train d'être travaillé avec le conseil général et les agriculteurs, qui doivent donc se projeter. La difficulté vient du fait que la profession est individualiste dans sa façon de travailler : avec ce type de projets, une prime à la réflexion collective existe. Les agriculteurs réalisent que sur certains points démarche collective leur apporte des choses : le programme d'actions, c'est à eux de l'élaborer.*

D. Helleboid : *Le droit de préemption du PPEANP n'est pas un outil d'adhésion, car le NPdC comporte 20% de propriétés et 80% de multipropriétés : ce n'est pas par la préemption qu'on traitera cette question. La ZAP est plus facilement appréhendable par la profession, et apporte une protection plus stricte (pas de réversibilité des changements d'usage).*

A. Louni : Deux grandes différences existent. D'abord, la modification : la ZAP est une servitude d'utilité publique modifiée par arrêté préfectoral, tandis que le zonage du PPEANP ne peut être remis en cause que par décret du Conseil d'Etat. Ensuite, dans le PPEANP l'élaboration d'un programme d'actions est obligatoire, ce qui exige d'avoir une stratégie (volet absent dans la ZAP, mais qu'on pourra retrouver dans le PLUi).

Remarque : Peut-on raisonner en termes d'emplois directs/indirects, et appréhender l'agriculture selon sa valeur d'insertion économique ?

O. Maury : De la même façon, nous raisonnons sur l'existant, mais quid de raisonner sur le potentiel ? De telles mises en perspective sont rendues difficiles par les contributeurs : les acteurs actuels.

D. Hellebois : Les emplois indirects ne sont pas nécessairement géographiquement proches des emplois directs, et ne peuvent donc pas toujours être intégrés dans les PLU (cf. éloignement entre le lieu de création d'une matière première et son lieu de retraitement, l'usine).

KJ. Derraz : Il serait souhaitable de valoriser la vente de produits de proximités (communes voisines).

O. Maury : Il serait souhaitable de valoriser les circuits courts.

Michel Sergent (CA du Boulonnais) : Le boisement consomme deux fois plus de terres que l'urbanisation, et il n'existe aucun outil pour lutter contre ce problème. Quelles perspectives ?

O. Maury : Le boisement est en effet valorisé dans la région (culture de la chasse, envie d'espaces verts). Il est cependant possible de co-construire un plan de boisement avec le Conseil Général. Aujourd'hui, la SAFER ne peut préempter des terres boisées que pour des raisons environnementales ; peut-être que dans le futur il lui sera possible de les racheter pour les rendre à l'agriculture.

M. Sergent : élaborer un plan de boisement est une démarche très longue (environ 3 ans), il serait souhaitable de développer des mesures court-terme pour prendre en compte la concurrence entre agriculture et boisement volontaire.

Remarque conclusive de D. Hellebois : On observe une très nette évolution dans les documents d'urbanisme : de moins en moins de zones A, beaucoup de bureaux d'études ou de collectivités cherchant à privilégier les zones N. Sur ces zones N, certes la culture peut continuer normalement. Mais les choix à venir du législateur sur la possibilité de préserver des baux à vocation environnementale sont incertains, et des difficultés pour l'évolution du territoire pourraient survenir.

V. Atelier « TVB et agriculture »

➤ Animation : Marie-Julie Seyller (AU de Saint-Omer) et Anne Sophie Margollé (DDTM 62- chef du service environnement et aménagement durable)

Cf. support joint.

L'atelier débute par un rappel contextuel de la TVB en Nord - Pas de Calais : la région est un territoire précurseur en matière de préservation de la biodiversité, un schéma TVB y a été initié dès 2006 par le conseil régional. Celui-ci vise à être intégré dans l'ensemble des documents d'urbanisme : ainsi, un SRCE-TVB (schéma régional de cohérence écologique) est en cours d'élaboration. Au niveau local, des chartes de PNR et des schémas de TVB de pays ou d'agglomération sont mis en place.

Les débats portent ensuite sur les possibles croisements des deux univers TVB et agriculture :

- **Quel rôle joue l'agriculture dans la préservation de la biodiversité ?**

L'identification d'infrastructures « agro-écologiques » (formations arborées, herbacées) illustre l'existence de la TVB dans le monde agricole. Celle-ci est néanmoins fragile, fragmentée, et dépend de la taille de la structure, de la composition des espèces, ...

- **Quels sont les avantages de la TVB pour le monde agricole ?**

La TVB présente un avantage certain pour la préservation des sols, l'amélioration de la qualité des cours d'eau, la lutte contre les ravageurs de culture, la lutte contre les inondations, la lutte contre les extrêmes climatiques, la valorisation énergétique (cf. puits de carbone) ou encore la qualité paysagère, qui permet aux agriculteurs de se diversifier (cf. tourisme vert dans les fermes).

- **Quelles sont les actions stratégiques à mener pour mettre en œuvre la TVB ?**

La première action à mener est évidemment de maintenir la biodiversité existante. L'action humaine peut alors venir en complément : mise en place de gestion adaptée, remise en état, création de nouveaux espaces, ...

- **Quels sont les outils permettant de mettre en œuvre la TVB en milieu agricole ?**

Les outils liés à la TVB sont nombreux : principe d'éco-conditionnalité (mis en application en juillet 2014), mesures agro-environnementales territorialisées (MAET), mesures régionales pour l'agroforesterie, Charte Natura 2000, ...

- **Quels sont les freins à la mise en œuvre de la TVB sur un territoire agricole ?**

Le manque d'information et de concertation avec la profession agricole peut engendrer des problèmes d'acceptabilité. Au-delà de cet aspect pédagogique, les avantages de la TVB (cf. liste non exhaustive ci-dessus) ne compensent pas toujours les contraintes qu'elle fait peser sur la profession : morcellement des exploitations, sanctuarisation d'espaces rendant impossible l'implantation et/ou l'extension d'exploitations, entretien des plantations, ...
Il existe également des freins contractuels : la majorité des exploitants ne sont que locataires (cf. statut du fermage), et n'ont pas la latitude d'action nécessaire.

- **Quelle traduction de la TVB en milieu agricole dans le PLUi ?**

Les participants s'accordent sur le fait qu'un important travail de concertation doit précéder le PLUi : le plan d'action doit être déterminé, avant toute traduction dans un document d'urbanisme. Une fois arrivé à ce stade, ce sont les OAP qui semblent les plus à mêmes de traduire les objectifs de la TVB.

Réaction de la salle lors de la restitution : un participant émet le souhait que l'on démontre la plus-value de l'OAP sur cette problématique, car l'outil lui semble peu adapté.

L'atelier se conclut sur l'évolution de la CDCEA (commission départementale de consommation des espaces agricoles), qui pourra étudier demain – en plus des espaces agricoles – les espaces naturels et forestiers, permettant ainsi de concilier les deux univers. L'impact de la loi ALUR est également mentionné, car celle-ci met en avant des outils permettant de préserver la TVB.

Notons que la TVB fait actuellement l'objet d'un groupe de travail national, dans le cadre duquel Marie-Julie Seyller anime un atelier relatif aux outils mobilisés pour sa protection.

VI. Atelier « RSD & ICPE »

- Animation : Ali Louni (DDTM 59), Florian Razé (Cerema).
- Participants : 7 DDTM, 4 EPCI, 1 AU, 1 représentant de la Chambre d'Agriculture

Cf. support joint.

Les ICPE sont souvent abordés, dans les documents d'urbanisme, à travers les difficultés engendrées sur les projets envisagés des périmètres d'inconstructibilité qu'ils génèrent. Il convient de rappeler en premier lieu que ces périmètres sont les conséquences de nuisances avérées, et que la règle générale doit être au respect de ces distances. L'objectif de cet atelier est donc d'échanger sur la manière d'intégrer leurs exploitants au projet de territoire en tant que parties prenantes, en identifiant notamment les bonnes pratiques en place.

L'atelier débute par un rappel réglementaire, lequel soulève des premières remarques :

- Les exploitations agricoles sont soumises à des réglementations leur imposant des distances d'éloignement vis-à-vis des tiers, des cours d'eaux, etc. Il s'agit du **règlement sanitaire départemental (RSD)** pour les plus petites exploitations, et de la réglementation sur les **installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** pour les autres.
- Un **principe de réciprocité** régit ces distances d'éloignement. Elles varient entre 50m et 100m, mais une erreur dans le Pas-de-Calais a instaurée celle du RSD à 5m.

Remarque : Quel intérêt d'avoir un RSD, si les règles sont les mêmes partout en France ?

Réponse d'A. Louni : La distinction se fait dans les modalités d'application. Par ailleurs, le contenu du RSD ne se contente pas à des dispositions relatives à l'agriculture...

- Des **principes dérogatoires** ont progressivement été annexés au code rural (L111-3), permettant de ne pas appliquer le principe de réciprocité, après accord du préfet :
 - Dans les parties des communes actuellement urbanisées, pour tenir compte des constructions agricoles antérieurement implantées ;
 - Pour des extensions limitées, ou pour des travaux de mise aux normes ;
 - Pour tenir compte des spécificités locales ;
 - Dans le cas de création d'une servitude grevant des immeubles faisant l'objet d'un changement de destination ou de l'extension d'un bâtiment agricole existant.

Remarque : Ces règles dérogatoires sont le plus souvent appliquées au profit des particuliers

- Le **code de l'urbanisme** s'articule avec le code rural, et permet l'interdiction de projets – **indépendamment des documents d'urbanisme** – si la localisation de ces derniers :
 - Peux les amener à porter atteinte à la salubrité ou la sécurité publique (R111-2) ;
 - Peux les exposer à des nuisances graves, dues notamment au bruit (R111-3).

Remarque : Les nuisances varient selon la sensibilité (auditive, olfactive, ...) de chacun. De fait, les articles R111-3 et L111-3 restent flous quant à la définition de ces concepts, et les recours sont souvent réalisés après l'installation, ce qui n'est évidemment pas optimal. Pour bloquer un projet de construction, l'article R111-2 est donc privilégié, car jugé plus fort.

- Le **code de l'urbanisme** s'articule également avec le code rural **dans le cadre de documents d'urbanisme** : les secteurs où une protection contre les nuisances est nécessaire doivent en effet être délimités dans les documents graphiques du règlement (R123-11).

*Remarque : Faut-il représenter les ICPE dans le plan de zonage ou dans un plan dédié ?
Consolider les deux plans facilite l'instruction du dossier et favorise l'appréhension des ICPE par la population, dont la connaissance du PLU(i) se limite souvent au plan de zonage.
Cependant, consolider les deux plans peut nuire à leur lisibilité : former des élus et les rendre disponibles en mairie serait souhaitable, afin d'expliquer aux habitants la lecture du zonage.
Une telle pratique peut plus facilement être mise en œuvre au sein d'intercommunalités.*

F. Razé rappelle que la problématique des dérogations ne se pose que dans certains départements :

- Hyper urbains : l'agriculture n'est pas une problématique, la question ne se pose plus ;
- Très ruraux : il n'existe pas de pression foncière, la question ne se pose pas ;
- **Intermédiaires : forte activité agricole et forte pression foncière, besoin d'arbitrages.**

Les débats portent ensuite sur les causes de tensions entre agriculteurs et particuliers :

- **Les dérogations deviennent la règle** : selon la Chambre d'agriculture, les dérogations accordées dans le cadre des PLU(i) ont été trop systématiques. Le reste des participants considère que les possibilités du L111-3 ne sont pas, ou rarement, utilisées, bien que cela semble être une solution plus réfléchie que la dérogation au cas par cas lors du permis.
- **Les dérogations entraînent des troubles de voisinages** : autoriser une dérogation revient à exposer les habitants à des nuisances et donc à s'exposer à des recours/risques de contentieux, qui donnent rarement raison à l'exploitant.
- **Le principe de réciprocité est fragile** : les dérogations bénéficient souvent aux particuliers. S'installer à proximité d'installations agricoles correspond à un projet de vie, mais celui-ci n'est parfois pas réellement compris (cf. recours une fois la présence de nuisance réalisée).

Ces constats semblent traduire l'existence de dérogations parfois non pertinentes. Les participants s'interrogent alors sur trois problématiques pouvant expliquer ces erreurs de jugement :

- **Quels bâtiments agricoles prendre en compte (sièges, hangars, ...) ? Faut-il localiser toutes les exploitations, y compris celles situées loin de la zone d'urbanisation ?**
L'ensemble des bâtiments doit être pris en compte. Selon l'expérience d'une CC, rencontrer chaque agriculteur de manière individualisée (½ journées d'entretien) afin de définir ensemble les zones ICPE facilite la mise en place de dérogations « intelligentes ». La limite de cette approche terrain réside dans le manque de vision long-terme de la plupart des exploitants (cf. problématiques de succession, opérations d'investissement à 10 ans, ...).
- **Sur quelles données se baser afin de répertorier ces exploitations ?**
Les DDT(M) disposent de l'information sur le classement d'une exploitation agricole en RSD ou ICPE, tandis que les DDPP connaissent la location géographique des exploitations. Il est donc nécessaire que ces organismes – ainsi que les chambres d'agriculture et la préfecture

– aient des discussions partenariales avancées afin de mutualiser ces données (localisation, état des lieux, activité des bâtiments, ...) dans une base de données exhaustive.

NB : dans le Pas de Calais, cette démarche est déjà amorcée entre DDTM et DDPP.

- **Comment débattre des priorités de la collectivité (favoriser/maintenir l'activité agricole, développer l'urbanisation), afin de trancher le risque d'exposition à des contentieux ?**

En termes de politique, il est essentiel que l'agriculture devienne un sujet d'investissement (cf. diagnostic agricole poussé, association de la profession, questionnement sur le devenir de l'activité, ...), afin d'arbitrer pertinemment les demandes de permis de construire. Les choix de politiques agricoles volontaristes des CC présentes confirment ce pré requis. Par ailleurs, l'instruction ADS étant contrainte (par le temps, les consultations obligatoires, ...), il est bénéfique d'anticiper lors de la phase de planification toute discussion pouvant l'être.

En termes de gouvernance, la démarche partenariale est ici aussi de mise : les organismes précités, ainsi que les acteurs en charge de la mise en œuvre du PLU, doivent co-construire une doctrine partagée sur le sujet des dérogations. L'expérience d'une des CC témoigne qu'une discussion tenue en amont entre DDE et chambre d'agriculture afin d'établir des critères communs a permis d'apaiser le débat, lorsque la question s'est posée lors du PLU.

VII. Atelier « Patrimoine et agriculture »

➤ *Animation : Stéphane Lévêque (Cerema), Nicolas Ségard (DDTM 62 – adjoint du service urbanisme)*

Le débat a été structuré autour de la problématique du bâti en zone agricole. Plusieurs dispositifs existent pour faire évoluer ce bâti, notamment le changement de destination des bâtiments en raison de l'intérêt architectural ou patrimonial (L123-3-1 du CU) et les STECAL (L123-1-5 14° du CU).

Deux interventions sont faites en introduction : la présentation d'une note réalisée par le Cerema et la DDTM 62, et une présentation du CAUE 62 sur le patrimoine agricole dans la région.

Cf. supports joints.

Le débat autour du changement de destination a fait ressortir plusieurs enjeux / points d'attention :

- **Cadrement des critères de changement de destination, pour éviter les excès** : qu'est-ce que l'intérêt architectural ou patrimonial (définitions et diagnostic) ? Quels objectifs sous-tendent sa préservation (choix de création de logements, diversification de l'activité agricole, ...) ? Ce cadrement peut être réalisé dans le cadre d'un SCoT par exemple. Plutôt qu'une doctrine unique, un guide qui puisse référencer les points d'attention en fonction du contexte serait utile.
- **Pondération des intérêts architecturaux/patrimoniaux et des intérêts agricoles** : quel impact aura le changement de destination du bâtiment sur le fonctionnement de l'activité agricole alentour ? L'extension future des exploitations et les distances d'éloignement réglementaires sont notamment à prendre en compte. Il ne faut pas séparer diagnostic patrimonial et diagnostic agricole.

- **Étude de la faisabilité et de l'équilibre économique du projet** : le bâtiment est-il adaptable ? Sa localisation permet-elle un usage autre qu'agricole ? Peut-on équilibrer le projet ? Quelles sources de financements solliciter, en fonction de l'ambition voulant être donnée au projet (OPAH, EPF, fondation du patrimoine, ...) ?

Le changement de destination permet de rénover le bâti dans l'enveloppe existante. S'il s'avère nécessaire d'autoriser la construction, la délimitation de STECAL (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) au sein du PLUi est plus appropriée, car elle rend possible l'urbanisation en zone agricole ou naturelle sous certaines conditions (couramment, cela est appelé le « pastillage »). Mais cette pratique doit rester exceptionnelle.

Deux éléments sont jugés clés pour la bonne marche d'un tel projet :

- **Informers les exploitants** du possible changement de destination de l'un de leurs bâtiments et les appuyer dans la mise en œuvre d'un projet d'exploitation de long-terme.
- **Prioriser les bâtiments**, car il est souvent difficile d'élaborer un projet pour chacun d'eux. L'existence d'un projet d'exploitation peut constituer pour cela un critère de choix.

Le groupe de travail conclut la séance en inversant le regard : parallèlement à la question du bâti en zone agricole, des espaces agricoles existent également dans du bâti. En considérant ces espaces comme faisant partie du patrimoine, on peut les valoriser et assurer leur pérennité.

En termes de suites à donner à l'atelier, une piste est évoquée : un travail en commun dans le NPdC pour définir une vision partagée. Ce travail pourrait se concrétiser par un référentiel, ou un guide. Il faudra associer les PNR également.

VIII. Conclusion

En conclusion, certains participants soulignent l'inconfort – pour les élus et les techniciens – de ne pas obtenir de lecture commune des documents d'urbanisme par les DREAL et DDT(M). Pour A. Louni (DDTM 59), il est normal que deux organismes aux objectifs parfois divergents ne partagent pas la même approche (vision purement environnementale des DREAL vs. vision multicritères des DDT(M)).

- **La date de la prochaine réunion est fixée au 5 Juin 2014 (à confirmer via un Doodle).**
- **La prochaine réunion traitera de la question du foncier, les participants n'ayant pas émis de souhait de sujets particuliers à traiter dans cette thématique.**