

## Compte-rendu de la réunion du club Bourgogne Dijon (Côte-d'Or) 26 juin 2014

### Ordre du jour de la réunion

Ordre du jour de la réunion.....	1
Participants.....	1
I. Introduction.....	3
II. Point sur la loi ALUR .....	4
III. Le projet de TVB dans les PLUi .....	6
IV. Atelier Zonage et TVB.....	11
V. Atelier OAP et TVB.....	15
VI. Préparation de la prochaine réunion .....	17

### Participants

N°	Prénom & Nom	Structure
1	Alban FILIPAK	Montpellier Agglomération
2	Jean CABIRAN	Agence Urbanisme Sud Bourgogne
3	Nicolas CARON	DDT 58
4	Marine CAUSSE	SCoT Bresse Bourguignonne
5	Stéphanie DEL VECCHIO	SCoT Val de Saône Vingeanne
6	Mme BERARD	SCoT Beaune
7	Michel CHAILLAS	DDT 21
8	Serge TRAVAGLI	DDT 21
9	Céline JALTIER	Conseil Régional Bourgogne
10	Franck MOREL	Conseil Régional Bourgogne
11	Nathalie STRIVAY	Roannais Agglomération
12	Benoit LANGARD	DDT 71
13	Loïc DUFFY	DDT 71
14	Thierry HUVER	DDT 71
15	Justine-Huot MARCHAND	
16	Olivier THIEBAUT	PNR MORVAN
17	Stéphanie VALETTE	Grand CHALON
18	Christian GIRAUD	CC de MATOUR et sa région
19	Laurence FOREL	Cabinet Latitude
20	Jacques GARNIER	CAUE 71

21	Magdalena DURAND	DREAL Bourgogne
22	Bruno RAMBOURG	DREAL Bourgogne
23	Julie ESPINAS	Cerema
24	Stéphane LÉVÊQUE	Cerema
25	Stagiaire	Cerema
26	Agathe DUBRULLE	Capgemini Consulting
27	Yamini YOGANANTHAN	Capgemini Consulting

## I. Introduction

➤ *Magdalena Durand, DREAL Bourgogne*

Magdalena Durand introduit la journée en rappelant les objectifs du club territorialisé : faciliter le partage d'expérience entre collectivités et instruire des thématiques d'actualité dans la région.

Elle présente les membres de l'équipe locale d'appui, organisant ces journées d'échange :

- **DREAL Bourgogne** : Magdalena Durand et Bruno Rambourg, qui prendra bientôt le relais pour la DREAL
- **DDT** : Loic Duffy (Saône et Loire), Nicolas Caron (Nièvre), Michel Chaillas (Côte d'Or), Yvan Telpic (Yonne)
- **Agence d'urbanisme Sud Bourgogne** : Jean Cabiran
- **Cerema** : Julie Espinas et Stéphane Lévêque (appui technique essentiel)
- **DHUP - Club PLUi national** : Guennolé Poix
- **Capgemini Consulting** : Agathe Dubrulle et Yamini Yoganathan (appui de la DHUP)

Afin d'assurer la pertinence des sujets traités par le club Bourgogne par rapport aux préoccupations et attentes des collectivités, un questionnaire sera prochainement soumis aux membres du club.

## II. Point sur la loi ALUR

- Julie Espinas et Stéphane Lévêque, Cerema
- Cf. support joint.
- Cf. brochure pédagogique et fiches techniques publiées sur le site du ministère.

Les impacts de la loi ALUR sur les PLUi peuvent être regroupés en deux grands axes : le transfert de compétence automatique à compter de 2017, et la modernisation de certaines règles d'urbanisme :

- **Transfert automatique de compétence dans un délai de trois ans**

☞ *Quelle marge de manœuvre possède l'EPCI pour motiver la démarche de transfert ?*

*Réponse : voir futur question/réponse.*

☞ *Les cartes communales peuvent-elles être révisées (élaboration d'une nouvelle carte) ou cela oblige-t-il à se lancer dans l'élaboration d'un PLUi ?*

*Réponse : voir futur question/réponse.*

- **Contenu du PLUi :**

- Assouplissement des modalités d'intégration du PLH et du PDU : l'intégration du PLH et du PDU devient facultative. Cette mesure vise à inciter à l'élaboration de PLUi (documents moins complexes), mais le ministère conserve une forte conviction sur la pertinence d'articulation de ces politiques.
- A noter que la nouvelle pièce POA, plus informative que les OAP, permet de traduire ces politiques plus souples.

- **Ambition de lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces :**

- Suppression du COS.
- Suppression de la taille minimale des terrains.
- Analyse de la consommation d'espace sur les 10 dernières années, mise en place d'objectifs chiffrés (cf. groupe de travail national à venir au dernier trimestre 2014)
- Identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées.
- Reconsidération des zones 2AU anciennes : cette mesure cherche à faire face au surdimensionnement des zones 2AU observé dans certains PLU.

☞ *Question : Cette mesure est-elle rétroactive, valable pour des documents déjà approuvés ?*

*Réponse : une fiche ALUR sera publiée sur le sujet.*

- Constructibilité limitée dans les zones non couvertes par les documents d'urbanisme.
- Encadrement des STECAL : (« pastilles ») en zones agricoles, naturelles et forestières : l'objectif de cette mesure est de lutter contre le mitage dans les zones A et N supposées inconstructibles. Il avait en effet été constaté, sur certains territoires, des utilisations inappropriées ou abusives du pastillage. La loi ALUR cherche donc à souligner le caractère exceptionnel de cette pratique (nécessité d'un avis simple de la CDCEA), à discuter en bonne intelligence avec les services de l'Etat.

☞ *CC de Matour et sa région : notre territoire comporte de nombreuses zones naturelles, paysagères, agricoles (90% classé en zone Natura 2000) : la loi ALUR réduit*

*considérablement les zones AU, déjà trop peu nombreuses. Par ailleurs, cette loi semble ne pas prendre en compte les territoires ruraux, puisqu'il est désormais impossible de réaliser des extensions en zone A et N si cela ne se fait pas au profit d'un agriculteur...*

*Réponse : cette problématique a été identifiée et fait l'objet d'une réflexion de la part des parlementaires. Il faut rappeler que la loi cherche à contenir la pratique du mitage plus qu'à l'interdire : sur certains territoires, les STECAL sont plus nombreuses que les hameaux.*

☞ *CC de Matour et sa région : Dans quels cas définir un hameau ?*

*Réponse : un hameau est composé de minimum 5 habitants regroupés à moins de 50m.*

- Caducité des POS : ces documents étaient peu économes en termes de consommation d'espace. Leur caducité a été consensuelle lors des débats parlementaires. Lorsqu'une procédure d'élaboration de PLU(i) est en cours, le POS reste applicable dans un délai de trois ans maximum.

☞ *CA du Grand chalon : la caducité des POS en mars 2017 est un délai trop court. Quid d'une dérogation pour les procédures en cours ?*

*Réponse : Si aucun document d'urbanisme n'est approuvé d'ici mars 2017, le territoire retombe sous le régime RNU – cela sera probablement le cas de nombreux territoires puisque l'élaboration d'un PLU, a fortiori intercommunal, prend en moyenne trois à quatre ans. Néanmoins, du point de vue de l'objectif de lutte contre l'étalement urbain, le RNU demeure plus vertueux que le POS.*

- **Démarche d'élaboration :**

- Le terme « collaboration » entre EPCI et communes membres remplace celui de « co-construction », jugé moins fort – afin de souligner la nécessité de ce travail commun.

☞ *CA du Grand Chalon : faut-il formaliser précisément les modalités de collaboration (cf. mise en place de comités de pilotage, etc.), ou cela expose-t-il à des risques de contentieux sur le PLUi (cf. pas autant de réunions que prévues, etc.) ?*

*Réponse : voir futur question/réponse.*

- Deux conférences intercommunales (avant l'enquête publique et pour l'approbation) permettront d'associer les communes à l'élaboration du PLUi (membres de cette conférence à définir par le président de l'EPCI).

☞ *Comment gérer les désaccords entre EPCI et communes ?*

*Réponse : voir futur question/réponse.*

- Les objectifs des plans de secteurs devront être précisés.
- Un débat annuel sera tenu sur l'urbanisme (contenu à définir par la collectivité).

- **Vie du document :** obligation d'un bilan tous les 9 ans

### III. Le projet de TVB dans les PLUi

#### a. Intégration de la TVB dans le PLUi-H de Matour et de sa région

- Laurence Forel, Bureau d'études Latitude UEP
- Cf. support joint.

Laurence Forel introduit son propos en rappelant les **principales caractéristiques du territoire**:

- **Une structuration bipolaire** : 2 bourgs centres auxquels s'opposent 9 villages ayant perdu leurs fonctions d'animation, une multitude de hameaux traditionnels (peu de mitage récent).
- **Le maintien d'une économie locale** : cependant, les commerces des bourgs centres souffrent des développements périphériques. Par ailleurs, les industries présentes sur le territoire dépendent de décisions externes. De fait, l'un des choix affichés dans le PADD est de réorienter le développement économique du territoire sur des ressources locales.
- **Un territoire majoritairement agricole** : 61% des terres du territoire
- **Une forte identité paysagère** : liée au bocage (élément emblématique du paysage local)... mais celle-ci devra être préservée avec l'arrivée de la RCEA (point de vigilance).

Laurence Forel présente ensuite les **éléments de diagnostic de la TVB** sur ce territoire :

- **Peu de consommation foncière en volume**, mais importante ramenée au nombre de logements (700m<sup>2</sup> dans les bourgs centres, 1500m<sup>2</sup> dans les villages) – faible pression urbaine sur les milieux urbains, à l'exception du développement des infrastructures (RCEA).
- **2 ZNIEF relativement étendues, une zone Natura 2000** impactant 10 des 11 communes du territoire et concernant principalement des sites agricoles, **un peuplement forestier** important (comment gérer la ressource résineuse et limiter l'enrésinement de l'espace ?)
- **Plusieurs difficultés liées au diagnostic de la TVB sur le territoire** :
  - Les **données disponibles** ne reflètent pas les enjeux écologiques du territoire : le site Natura 2000 possède en effet peu d'inventaires (ou des inventaires partiels).
  - Les **orientations du SRCE** sont peu lisibles pour les acteurs : celui-ci a donc dû être simplifié à destination des élus, décliné et adapté au territoire de Matour.
  - Les **moyens de l'EPCI** ne permettent pas de réaliser des inventaires systématiques (coût disproportionné compte tenu de la dimension naturelle du territoire, cf. zones humides pratiquement partout...).
  - **L'enjeu d'étude de la TVB** n'a pas été considéré comme majeur par les citoyens et les élus lors des ateliers organisés, compte tenu de l'aspect déjà très vert du territoire.

La présentation aborde ensuite **l'intégration de cette TVB dans le projet de PLUi** :

- **Problématique** liée au diagnostic :
  - Que signifie prendre en compte la TVB sur un territoire déjà considéré comme un grand réservoir naturel, sans véritable pression sur les milieux naturels ?
  - Comment vivre l'appartenance à un site Natura 2000 de façon moins négative (cf. élus, agriculteurs : question des STECAL) ?

- **Méthodologie** employée :

- Il a été choisi de **ne pas réaliser d'inventaires systématiques / précis** (cf. recherche d'espèces...) mais d'initier une première approche à un niveau macro, afin de donner aux élus une vision sur la manière d'évoluer dans ce milieu et avec ces contraintes.
- A la place, il a été décidé de se focaliser sur les sites à enjeux de développement urbain, **d'intégrer la TVB aux projets de développement : ce travail a donc été réalisé en parallèle des réflexions sur le PADD** et inscrit dans ce dernier : les espaces naturels servent alors de points d'appui pour définir des équilibres dans le projet de territoire (cf. exigences de TVB incitant à développer un mode de déplacement doux, apportant une plus-value paysagère valorisable dans une zone d'activité...). Cette approche, qui a notamment été construite à partir de reconnaissances terrain, a permis aux élus et acteurs de s'approprier les enjeux de TVB.

*Cf. zone tampon autour de Genève Océan : identification précise d'une zone humide, des espaces liés à son maintien, sensibilisation des élus sur les futures compensations à engager pour les espèces si un développement urbain était décidé...*

- **Orientations** retenues dans le PADD :

- **Objectif** : maintenir les qualités naturelles du territoire comme support d'attractivité.
- **3 orientations** : préserver et restaurer la trame verte et bleue, valoriser les espaces naturels comme support d'attractivité (notamment touristique), maîtriser l'empreinte des projets sur les milieux naturels et les espèces qui y évoluent.

- **Etape d'avancement** actuelle : traduction règlementaire

- **Un pré-requis : mettre tout le monde à niveau** (expliquer ce que sont des zones, aborder la problématique de la TVB, sensibiliser à la recherche d'un équilibre...). Un important travail pédagogique a notamment du être réalisé vis-à-vis du monde agricole (le zonage pourra empêcher certaines constructions mais pas l'exploitation).
- *L'objectif est de ne pas opposer agriculture et environnement (ce qui est souvent difficile en milieu rural), sauf pour la zone RCEA (identification plus fine, évaluation de la largeur minimale nécessaire au corridor écologique qui sera dessinée à la parcelle, utilisation de l'article L123-1-5 III 2°).*
- *Les haies n'ont ainsi pas été identifiées dans le zonage afin d'éviter une sur-réglementation. : la présence du site Natura 2000 prévoit déjà une protection pour toute intervention sur une haie (dossier d'incidence à mettre en place).*
- *Un zonage spécifique (Nc) a été défini le long des cours d'eau : interdiction de nouvelles construction sauf certaines exceptions (cf. aménagements liés à la gestion du risque d'inondation), possibilité d'exploitation (agriculteurs) et de valorisation.*

☞ **Montpellier Agglomération : quelle différence entre les zonages N et Nc ?**

*Réponse* : le zonage Nc, comme le zonage Ac, est pédagogique (affichage, lisibilité). Il permet de souligner la présence d'un corridor tout en définissant une zone mixte (cf. zone naturelle maraichère, zone naturelle et agricole...).

Le **retour d'expérience** que l'on peut faire à date est que cette approche a permis d'atténuer les freins des élus sur une prise en compte de la TVB autrefois perçue comme contraignante.

☞ *Aurait-on eu le même résultat sans le SRCE et le site Natura 2000 ? Cette appropriation aurait-elle pu avoir lieu sans ces « contraintes » ?*

*Réponse de la CC* : la réflexion sur la TVB a été amorcée en 2011 (longue maturation), donc en amont du SRCE. Concernant le site Natura 2000, l'EPCI avait voté contre (site trop large pour répondre aux quotas européens), mais cet avis n'a pas été pris en compte.

*Réponse du BET* : le site Natura 2000 a permis de préparer le terrain, notamment grâce à son référent très constructif (vs. position militante), qualités d'animation auprès des élus.

La DREAL avait en effet demandé à Natura 2000 de recruter des communicants avant de recruter des naturalistes (cf. parler du crapaud en appuyant le fait qu'il traduit la qualité des activités économiques : il est présent car il existe des agriculteurs et forestiers).

A noter que peu d'argumentaires sont désormais nécessaires sur les zones N inondables, car les assureurs ne soutiennent plus les projets dans ces secteurs : bientôt, le domaine privé aura fait passer un message que le domaine public n'aura pas réussi à faire passer...

## **b. L'expérience du SCoT de Montpellier : la planification urbaine au service d'une gestion durable du territoire**

- Alban Filipak, Montpellier Agglomération
- Cf. support joint.

Alban Filipak rappelle les **objectifs du SCoT**, et les **résultats déjà constatés** :

- Le SCoT a été construit pour **répondre à un contexte d'extraordinaire croissance urbaine** lié à des mécanismes classiques (modèle pavillonnaire, jeunes ménages allant sur les territoires limitrophes à cause du prix du foncier, déprise agricole...) : contenir l'étalement urbain.  
*Cf. carte de progression des espaces urbanisés entre 1960 et 2004, et notamment entre 2000 et 2004 ou plus de 1000 hectares ont été urbanisés.*
- **Le capital naturel est l'une des forces du territoire, est a donc été placé au rang de priorité absolue.** L'agglomération appartient au bassin méditerranéen, 1 des 35 « hot spots » mondiaux de biodiversité ; le département de l'Hérault abrite 2/3 des espèces inventoriées en France métropolitaine du fait de sa très grande diversité d'écosystèmes...
- Cette priorisation s'est traduite dans la démarche de planification du territoire, où une « **inversion du regard** » a été réalisée : une **armature des espaces naturels et agricoles** a été définie et construite comme l'élément invariant du territoire, puis les possibilités d'extension urbaines ont été déduites en fonction.



- **Cette armature ne correspond pas une « trame verte et bleue »**, car elle n'a pas été construite sur la base de fonctionnalités écologiques.
- **Le SCoT énumère tout ce qui peut être réalisé au sein de cette armature** : équipements d'intérêt général, activités de loisir, adaptation, réfection et extension limitée des constructions existantes...
- **Des modes de développement urbain alternatifs ont été définis** (intensification, nouvelles formes urbaines). Dans le cadre du PDU et du PLH, élaborés en parallèle, une approche différenciée a été établit en fonction de l'intensité des sites (cf. objectifs de densité minimale en fonction du niveau de service des transports en commun). Depuis la mise en œuvre de ces orientations en 2012, ces niveaux d'intensité ont été relativement respectés.
- Ce SCoT a été **construit par les élus** (vs. imposé) dans une démarche collaborative.
- **Une compatibilité « active » est recherchée avec les documents de planification** : le SCoT localise un site d'extension urbaine potentielle, le PLU(i) anticipe et encadre les différentes phases opérationnelles du projet d'aménagement.
- **L'EPCI est à disposition des communes pour les accompagner** techniquement et financièrement dans la mise en œuvre de leurs projets (accompagnement d'environ 50% des communes dans l'élaboration/ la révision de leur document). 10 ans après le SCoT, presque la moitié des communes ont révisé leur PLU (2 communes encore en POS), preuve de la proactivité des élus.
- L'agglomération est **devenue compétente sur les sites stratégiques définis par le SCoT** (projets jugés de périmètre trop large pour être gérés par une commune) : cf. éco-cité « Montpellier à mer » (réconcilier le commerce et la ville, intégrer la nature au projet urbain).

Alban Filipak présente ensuite la révision engagée en 2012, visant à prendre davantage en compte l'environnement que le paysage dans le diagnostic d'aménagement :

- **Développement d'une méthodologie classique de TVB (principes du réseau biologique)** : réservoirs de biodiversité, zones d'extension, continuum et corridor écologique... L'EPCI souhaite affiner cette TVB macro avec des acteurs scientifiques.
- Une approche volontariste a été proposée aux élus (démarche ambitieuse vs. limitative) : définition de principes d'inconstructibilité... **un travail de sensibilisation a été nécessaire pour accepter la remise en question du SCoT** (démarche d'évaluation environnementale, études d'impact sur les espèces protégées, mise en place de mesures compensatoires). Cette TVB va servir d'argument politique pour réduire le nombre de zones AU, aujourd'hui deux fois trop grandes par rapport aux perspectives démographiques du territoire.
- Cette **TVB devient une composante de l'armature des espaces naturels et agricole**. Il est nécessaire de préciser, notamment au regard la loi ALUR, ce qui sera autorisé dans cette armature (plus stricte, cf. question STECAL).

 *Comment prendre en compte les enjeux énergétiques ?*

Réponse : les enjeux énergétiques ont été étudiés dans le cadre du PCET et font parti des trois nouveaux objectifs du SCoT (économie, environnement, énergie). Le territoire est peu propice à l'éolien, donc les réflexions concernent surtout le solaire.

Remarque du Cerema : une circulaire du ministère de l'agriculture traite la question des centrales photovoltaïque (cf. note PLUi et agriculture du Club PLUi).

☞ Comment prendre en compte les enjeux liés à l'eau ? Vous reste-t-il des réserves ? Avez-vous prévu des mesures en prévision des changements climatiques (cf. certains territoires proches de Nice constituent des bassins de réservoirs d'eau) ?

Réponse : les élus se sont accordés sur la mise en place d'une étude de préfiguration d'un PAEN L'exercice est difficile car beaucoup plus délicat à défaire qu'un SCoT. Le territoire sera probablement vite confronté à des problèmes de capacités, d'où l'initiation de réflexions sur les quotas...

☞ Avez-vous prévu des mesures en prévision des changements climatiques (cf. certains territoires proches de Nice constituent des bassins de réservoirs d'eau) ?

Réponse : l'augmentation du niveau de la mer ne sera pas traitée dans le PCET. L'apport de l'eau brute permet de s'adapter au changement climatique (moins d'éléments sur le sujet car DEB dédiée au sujet, moins de transparence).

☞ Au-delà des enjeux d'urbanisation, comment déplacer la réflexion des élus vers la création d'une agriculture de proximité intégrant la biodiversité ?

Réponse : une réflexion sur l'agriculture de proximité a été engagée depuis 4 ans (achat de foncier, création de couveuses agricoles, mise en place d'un observatoire du foncier agricole avec la chambre d'agriculture et la SAFER...). Cet enjeu a par ailleurs une dimension nationale (enjeux d'alimentation et de redistribution au cœur du SCoT).

☞ Avez-vous mis en place des zones agricoles protégées (ZAP) ?

Réponse : aujourd'hui les zones agricoles sont homogènes car nous ne souhaitons pas distinguer et afficher les différentes qualités de ressources (afficher des terres agricoles à deux vitesses amène un risque de se voir opposer leur protection...).

☞ Quelles stratégies foncières déployer afin que la collectivité conserve la main ?

Réponse : l'agglomération a déployé des politiques classiques (ZAD...), toujours en lien avec la mise en œuvre d'un projet urbain. Ce qui est nouveau ici c'est la mise en place d'une politique foncière visant à préserver et valoriser la biodiversité (cf. mise en perspective de l'agriculture périurbaine - parcs, agri-parcs...).

☞ Comment l'EPCI acquiert-t-il ces terrains ?

Réponse : comme des propriétaires privés, attente d'une mise en vente.

#### IV. Atelier Zonage et TVB

- *Stéphane Lévêque, Cerema*
- *Cf. supports joints.*

Les espaces agricoles et naturels sont par définition multifonctionnels. Ils assurent des fonctions environnementales, de production (agriculture), de récréation (tourisme, sentiers découvertes...), etc. La construction du règlement graphique du PLUi, qui se fait dans une logique de zonage, peut alors être difficile.

Ce constat est particulièrement vrai pour la traduction de la trame verte et bleue (TVB) en milieu agricole. Doit-on alors préférer la zone A pour reconnaître l'activité agricole ou la zone N pour valoriser l'apport des espaces en termes de biodiversité ?

Ce sont des zones réglementairement proches, même s'il y a une séparation. **L'adaptation n'existe que dans la zone A**, mais c'est la seule différence notable.

Des pistes de réflexions et des outils ont été développés par des collectivités pour aider à prendre les décisions sur ce sujet ; c'est sur cette base que nous proposons de construire cet atelier.

##### a. Préalable : le règlement graphique du PLUi et la TVB

La majeure partie des éléments de la TVB seront classés en zone A ou N. Le code de l'urbanisme explicite les critères à prendre en compte pour le classement des espaces :

- la Zone N peut viser les secteurs à protéger pour leur qualité esthétique, historique ou écologique, ou les zones liées à l'existence d'une exploitation forestière, ou encore les espaces au caractère d'espaces naturels (article R. 123-8 du code de l'urbanisme) ;
- la Zone A est exclusivement agricole, et doit posséder un potentiel agronomique, biologique ou économique (article R. 123-7 du code de l'urbanisme).

Le règlement graphique du PLUi n'est opposable qu'aux autorisations d'urbanisme. La mise en œuvre de la TVB doit donc également passer par d'autres moyens, notamment en termes de règles de gestion. Cependant le classement en zone A ou N des différents espaces n'est pas anodin : il traduit une volonté politique de reconnaître les fonctions des différents espaces, par exemple :

- la reconnaissance d'une problématique environnementale par une zone N peut amener à commencer une sensibilisation sur l'adaptation des pratiques agricoles et intégrer des principes de gestion qui devront être mis en œuvre par ailleurs ;
- la reconnaissance d'un espace stratégique pour l'activité agricole par une zone A permet de rassurer les exploitants en leur donnant une vision à long terme.

##### b. Les enjeux de la TVB dans les espaces agricoles : une synergie à trouver

La TVB s'appuie sur de nombreux espaces sur lesquels il y a une activité agricole, notamment :

- les haies, qui peuvent tenir lieu d'habitat pour certaines espèces,
- les surfaces enherbées et les surfaces de culture extensive,

- les zones humides, comme les mares.

Il est donc bien entendu nécessaire d'intégrer les espaces agricoles dans la TVB.

À l'inverse, l'agriculture a besoin de la biodiversité, notamment :

- en ce qui concerne les sols : lutte contre l'érosion, richesse des sols ;
- en ce qui concerne les cultures : résistance aux pathogènes, auxiliaires de culture.

Tout l'enjeu réside alors dans l'organisation de la gouvernance, dans le cadre d'un PLUi, pour traduire la TVB en milieu agricole. Il est nécessaire à la fois de répondre aux craintes des exploitants agricoles vis-à-vis des contraintes de gestion environnementale des espaces, tout en affirmant l'importance d'adapter les pratiques agricoles dans les milieux fragiles.

Il est donc fondamental, lors de la traduction de la TVB, d'associer largement tous les acteurs : le monde agricole (chambre d'agriculture, associations de chasse et de pêche...) et le monde de l'environnement.

Dans le cadre du PLUi (qui n'est pas le seul outil de transcription de la TVB), le travail peut ensuite se faire de plusieurs manières :

- par une analyse multicritère permettant de hiérarchiser les espaces ;
- grâce à l'indication des zones qui permet plus de précision ;
- par des outils plus spécifiques du règlement.

Chacune de ces pistes est développée et illustrée dans les paragraphes qui suivent.

### c. Grille d'analyse multicritères

Le sol est multifonctionnel. L'enjeu est donc de définir les critères qui permettront, au niveau local, d'évaluer les fonctions principales de ce sol.

C'est ce qui a été mis en place à Vère Grésigne, avec plusieurs critères permettant d'identifier une zone agricole. Par exemple :

- est-ce qu'il y a une surface d'épandage,
- est-ce qu'il y a une ICPE,
- un exploitant agricole...

Un espace est identifié comme agricole en fonction du nombre de critères validés. Sont classés en A tous les espaces pour lesquels plus de 2 critères sont cochés. Si 4 critères ou plus sont sélectionnés, c'est que l'agriculture y représente un enjeu très fort.

Au final, des entités très homogènes ont été classées en A, alors que les espaces en N sont ceux qui sont plus diversifiés.

### d. Le sous-zonage ou indiçage

L'analyse multicritère permet de justifier le choix de la zone par rapport à la destination principale d'un terrain. Mais certaines collectivités ont fait le choix d'être plus précis pour hiérarchiser plusieurs usages. Par exemple :

- un secteur spécifique, nommé par exemple Azh permet de préserver une zone humide en zone A, en interdisant les constructions ;
- un secteur spécifique, nommé par exemple Nc permet de reconnaître symboliquement des espaces cultivés au sein d'un réservoir de biodiversité ;
- un secteur spécifique, nommé par exemple Ap permet de préserver le paysage et les corridors biologiques en zone A, en protégeant les haies (le PLUi du Grand Poitiers définit par exemple une zone A2 qui prend en compte la qualité paysagère).

Le sous-zonage permet de transcrire des problématiques qui transcendent la problématique A ou N. Ainsi, la CC cœur de Puisaye a choisi de mettre en place un affichage spécifique pour les zones humides (constructions interdites...). Un affichage spécifique des zones maraîchères a aussi pu être constaté.

Le Club souligne les limites de cette pratique, qui pourrait laisser croire que le PLUi a un pouvoir en matière d'usage des sols, ce qui n'est pas le cas. Il ne fait en réalité qu'un simple état des lieux, qu'un constat. Ainsi, l'identification d'une zone maraîchère n'a au final aucun impact sur l'urbanisme, ce qui nuit à la lisibilité du PLUi. Il semblerait plus intéressant de mentionner ce sujet dans le PADD.

Par ailleurs, c'est pratique représente une tâche lourde et potentiellement inutile, dans la mesure où elle est attachée à une vision subjective du sol, qui est susceptible de changer avec la prochaine majorité.

Elle semble cependant liée au fait que certains agriculteurs craignent que le classement en N n'autorise plus certaines cultures, ait un impact sur l'épandage ou les latitudes de construction de bâtiments agricoles, de zones de stockage, etc... Ils craignent notamment que ce type de classement empêche de jeunes agriculteurs de s'installer.

De même, une DDT cite un PLU ayant identifié des sous-secteurs de la zone A, avec notamment AP pour A paysage, zones dans lesquelles les constructions étaient complètement interdites, revenant à faire une zone N.

Les zones à fort enjeu écologique doivent être gérées avec finesse. En effet, si la construction y est trop limitée, c'est la capacité des agriculteurs de les entretenir qui s'en trouve limitée, par exemple dans des zones de bétail où c'est la présence du bétail qui permet d'entretenir le milieu. Il faut parfois créer ou étendre un bâtiment agricole qui permet de conserver leur caractère exceptionnel (ex : bergerie sur des pelouses sèches). Ce cas se révèle cependant suffisamment rare pour permettre qu'une dérogation soit demandée.

Quels que soient les choix effectués, ce qui prime demeure la capacité à justifier ces choix, notamment eu égard au risque de contentieux.

Des pistes de réflexions et des outils ont été développés par des collectivités pour aider à prendre les décisions sur ce sujet ; c'est sur cette base que nous proposons de construire cet atelier.

### e. Autres outils plus spécifiques du règlement

Au-delà des questions de type de zone, l'article L123-1-5 apporte aussi des solutions. Cet article, dans son III 2°, permet en effet au règlement d'« Identifier et localiser les éléments de paysage (...), sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre (...) écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation ».

L'article R123-11 précise cela en expliquant que le règlement graphique peut délimiter les espaces boisés classés, ainsi que différents types d'espaces pour lesquels des règles de constructibilité spécifiques peuvent être demandées pour des raisons liées à la richesse du sol ou à la préservation des ressources naturelles. Cet article permet de retranscrire certains éléments majeurs de la TVB, sans pour autant avoir pour but de la couvrir intégralement.

Le PLUi de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie dispose d'un règlement graphique assez précis et utilisant plusieurs outils. Sur l'image ci-après (illustration 4), on peut voir différentes sous-zones N (notamment le Nr pour les espaces remarquables du littoral), mais aussi des espaces boisés classés (trames de points au sein des zones N) et la protection des haies bocagères (linéaire vert clair) au titre du L123-1-5. Les haies n'ont pas été classées en EBC, car ce type de classement est très contraignant pour les parcs (pas possible de passer des canalisations, kiosques...)

### f. Recommandations transverses

La hiérarchisation des espaces est plus facile à une échelle large et prend donc tout son sens avec un PLU intercommunal. En effet, une commune située dans un espace naturel à enjeu pourrait voir une grande partie de ces espaces non bâtis en zone N, et en contrepartie d'autres espaces de l'EPCI seront en zone A, ce qui est difficilement réalisable pour un PLU communal.

Quelques facteurs clés de succès apparaissent incontournables, quelle que soit la démarche retenue :

- Connaître au maximum les projets agricoles
- Ne pas plaquer une grille d'analyse pré-existante, mais l'adapter aux spécificités de son territoire
- Développer une justification étayée dans le rapport de présentation et dans le PADD
- Utiliser le zonage pour ce pourquoi il est fait, c'est-à-dire pour permettre des règlements différenciés

Certains membres du Club soulignent par ailleurs que, pour certains éléments de la TVB comme les haies, la difficulté tient à l'entretien et la régénération (coupes...) de ces éléments, d'autant qu'il n'y a pas de police sur l'arrachage des haies. Le PLUi devrait pouvoir préconiser des modalités de gestion, car il est insuffisant voire inutile de sanctuariser. Ainsi, dans le cadre du PLUi de **Lentilly**, une réflexion est en cours sur le L 123 1 7, avec un règlement qui préconise des modes de gestion en plus des interdictions de coupe etc.

## V. Atelier OAP et TVB

### a. Une reconnaissance des OAP thématiques Environnement/ TVB dans les textes et dans la pratique

Les OAP sont une pièce obligatoire du PLUi mais dont le contenu et la forme sont optionnels (article L123-1-5 du code de l'urbanisme).

Dès sa création par la loi UH en 2004, l'outil présente une flexibilité qui rend possible l'intégration de mesures environnementales pour les collectivités souhaitant le faire. Il permet « de définir des actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement ».

La loi ENE (2010) a ajouté aux documents d'urbanisme un nouvel objectif de préservation et de remise en état des continuités écologiques. Elle n'a pas entraîné de modification de rédaction de l'article sur les OAP pour intégrer cette nouveauté.

Avec la loi ALUR (2014), les OAP deviennent plus clairement un outil au service de la mise en œuvre de la stratégie intercommunale pour la préservation et la restauration de la trame verte et bleue. Elle complète la disposition originale, en précisant que les OAP aménagement, peuvent « définir des actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement notamment les continuités écologiques ».

Les mesures en matière de TVB se retrouvent :

- dans des OAP thématiques : elles reprennent et précisent les orientations du PADD et concernent l'ensemble du territoire intercommunal ;
- dans des OAP sectorielles : elles détaillent les orientations du PADD à l'échelle d'un quartier ou d'une opération d'aménagement.

Le développement de l'urbanisme intercommunal a engendré un recours plus important aux OAP thématiques en complément des OAP sectorielles. Les expériences abouties ou en cours de BMO, Nantes Métropole, CU Strasbourg, Grand Poitiers ou CU de Dunkerque en témoignent.

### b. Analyse des OAP TVB de plusieurs PLUi

#### Analyse des OAP de Dunkerque

Les orientations datent de 2012. On distingue 2 types d'OA :

- A l'échelle du cœur d'agglo :
  - Stratégie globale TVB à Dunkerque
  - Précisions sur les canaux et d'autres éléments
  - Cartographie précise de chacun de ces éléments
- A l'échelle du port ouest

Le document présente de grandes ambitions, mais peu de mesures très précises, hormis dans la cartographie. Il s'agit principalement d'un document de communication et de sensibilisation sur la

TVB.

### **Analyse des OAP de Brest métropole océane**

Le PLUi a été approuvé en janvier 2014. La TVB y est définie en 3 composantes : cœurs de biodiversité, connexions, trame urbaine.

L'OAP est composée d'une page de stratégie globale, puis d'une cartographie des cœurs de biodiversité, des connexions et de l'armature verte urbaine. Sont indiqués notamment, de manière à introduire la traduction qui en sera faite dans le règlement :

- La démarche de protection
- Les modalités d'aménagement
- Les modes de gestion (notamment concernant les composantes 1 et 3)

### **CA du grand Poitiers**

L'OAP traite à la fois du paysage et de la biodiversité. C'est un document de diagnostic et de sensibilisation, avec des éléments qui pourraient plus avoir leur place dans le rapport de présentation.

### **Éléments de débat**

Le Club souligne que le PLUi devient dans le cas de Poitiers le réceptacle du projet de territoire, une sorte de cahier de recommandations, sans doute parce qu'il n'existe par d'autre lieu pour le faire.

Cette approche a ses limites : les OAP sont supposées être opposables aux autorisations d'urbanisme, or ce type d'OAP n'est pas opposable, ce qui fragilise la portée du document : comment se définit alors le minima réglementaire ?

Certains membres du Club soulignent qu'il est intéressant que les OAP soient le vecteur de la politique de l'intercommunalité, pourvu que la partie opposable soit très clairement identifiée et précisée. D'autres privilégient une approche qui sépare les documents en fonction de leur objectif (permettre l'instruction des OAS vs communiquer sur le projet de territoire), et prônent la rédaction de documents de communication séparés.

La piste de mobiliser le POA pour des plans d'action TVB, en plus des plans d'action habitat et déplacement, est évoquée. Mais il apparaît que le POA n'a pas été créé dans cette optique.



## **VI. Préparation de la prochaine réunion**

Plusieurs propositions émergent pour le prochain Club Bourgogne :

- déplacements et mobilité
- la compétence gémapi (gestion milieu et protection des inondations) qui va être transférée aux EPCI : comment faire le lien avec le PLUi ?

Une enquête pourra être réalisée pour approfondir ces pistes de réflexion.