

Club PLUi Bourgogne

La spécificité de la prise en compte de la dimension agricole dans les PLU intercommunaux « ruraux »

**Eléments de synthèse (provisoire)
12 Mars 2013**

Cette note établie à partir des entretiens menés avec les « intervenants » du Groupe de travail territorialisé du 12 Mars 2013 et d'une première bibliographie rassemblée – cf. annexe -, a vocation à structurer une proposition d'éléments de synthèse à l'issue de la séance du GT. Elle sera bien sûr enrichie des échanges des participants du groupe de travail et des travaux éventuels d'autres « clubs régionaux ».

Sommaire

A - Du diagnostic agricole à la transcription dans le PLU intercommunal

- 1) quels enjeux spécifiques « récurrents » identifiés dans la démarche d'élaboration des PLU?
- 2) quel portage spécifique auprès des PPA associés et des acteurs locaux (en particulier, élus, exploitants) ? quels arbitrages dans ce cadre ?
- 3) quelle transcription dans les documents du PLUi ; quelles particularités d'écriture ?

B - La spécificité de la prise en compte de la dimension agricole dans les PLU intercommunaux « ruraux » - premiers éléments de synthèse

- 1) Les atouts de la dimension intercommunale pour la prise en compte de l'agriculture
- 2) Quelques difficultés prégnantes

Annexes : Documents rassemblés (séance du 12 Mars 2013) - « à partager » :

A - Du diagnostic agricole à la transcription dans le PLU intercommunal

1) quels enjeux spécifiques « récurrents » identifiés dans la démarche d'élaboration des PLU?

L'agriculture interagit avec les dimensions de l'aménagement du territoire : en particulier la valeur écologique des milieux, les risques naturels, le paysage, le développement économique, la consommation d'espaces. Il s'agit de prendre en compte les multiples fonctions des espaces agricoles... L'agriculture est affirmée comme une composante importante du projet de territoire des PLU... Le PLU est d'abord un projet de territoire ; l'agriculture est une des dimensions essentielles de ce projet...

Trois enjeux principaux sont le plus souvent identifiés dans les diagnostics agricoles rassemblés ou évoqués:

- la place de l'agriculture (et des activités agricoles) dans le territoire
- le maintien, voire le développement de l'activité agricole,
- l'agriculture comme élément du cadre de vie,

Les documents étudiés de diagnostic agricole de PLU mentionnent le plus souvent :

- le maintien des exploitations et la préservation du foncier agricole ; il s'agit d'éclairer notamment la stratégie d'investissement des exploitants, et de transmission des outils de production... Plus rarement est évoqué le type d'agriculture préconisé (à titre d'exemple, le PLUi du Grand Poitiers fait état de l'objectif de développer l'agriculture locale, en circuit court et biologique - portée il est vrai par d'autres politiques -).
- les « paysages » : sont couramment cités l'entretien des paysages, l'identité locale et l'attractivité des territoires liées à ces paysages,
- la « protection des espaces naturels et ruraux »,
- ainsi que les « points noirs » pour la circulation des véhicules agricoles et l'accès aux parcelles agricoles (largeur des voies hors bande de stationnement...),
- et désormais - mais semble-t-il dans une moindre mesure que les points ci-dessus - l'analyse de la consommation d'espaces agricoles (et de SAU), en vue de définition d'objectifs de réduction de consommation d'espaces NAF¹, alors que la Bourgogne comme d'autres espaces ruraux est bien concernée par l'artificialisation de terres agricoles (cf. éléments de diagnostic de la DDT 71)...

¹ Naturels, agricoles, forestiers,

La prise en compte de la « dimension agricole » paraît plus difficile à apprécier – à partir des premiers documents analysés et interviews menés - sur:

- Les mesures agro-environnementales (MAE, dans le cadre de la PAC : 9 dispositifs² ?)
- La préservation de la ressource en eau (nitrates et produits phytosanitaires ; épandage) ?
- Les modalités de mise en œuvre et de prise en charge (compensations) de la gestion des trames vertes et bleues (exemple de l'entretien des haies ?).

D'autres enjeux sont identifiés:

- en matière de méthodologie de diagnostic³:
 - Les méthodologies de diagnostic semblent plus ou moins « précises ». A noter, par exemple, le diagnostic très précis de l'agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune : analyse des impacts de l'urbanisation à la parcelle, incluant des évaluations des potentiels agricoles et de mutabilité des parcelles en vue de construire des scénarii les moins impactants pour l'activité agricole, et induisant au final des révisions des zonages (à la parcelle)...
 - Parmi les outils de diagnostic évoqués par les DDT: la Base de Données PAC qui permet la localisation des sièges par rapport à l'urbanisation... Les DDT réalisent leurs propres « diagnostics agricoles » pour « porter à connaissance » des messages (d'expertise territoriale) en tant que service de l'Etat, dans les notes d'enjeux.
 - L'intérêt d'une observation à l'échelle du SCoT (cf. Grand Chalon : observatoire Chambre d'Agriculture /SAFER (en cours de mise en place), dont les données devraient être réutilisables pour les PLUi (« zooms » ?)...
- en matière d'ingénierie : des critiques sont formulées sur :
 - les cas où le Bureau d'Etude est seul référent du Maître d'ouvrage (dans un contexte de DDT « en retrait »... ?),
 - des Cahiers des charges PLU souvent limités sur le volet « diagnostic agricole »,

² [bandes enherbées](#) le long de cours d'eau ; [prime herbagère agri-environnementale](#) (PHAE) ; interdiction d'apports d'[engrais](#) sur certaines [prairies naturelles](#) ; maintien des parcours ; restauration et maintien (entretien) des [haies](#) et du [bocage](#) ; [agrosylviculture](#) ; limitation des passages de traitements [phytosanitaires](#) ; [Conversion à l'agriculture biologique](#) ; [Surface équivalente topographique](#) (SET)

³ Rappel relatif au diagnostic agricole : il est rendu obligatoire par loi d'orientation agricole de 2006, composante du diagnostic général du PLUi, élaboré dans le cadre global du PLUi ; la préservation du foncier agricole est de plus un des objectifs principaux des lois ENE et LMA de 2010...

- des diagnostics insuffisants (en matière notamment de finesse d'analyse des localisations et fragilités d'exploitations...) et des données utilisées parfois (trop) anciennes.
- en matière de concertation :
 - la Chambre d'agriculture demande systématiquement à être consultée (et fait des offres de service) ; mais elle n'est pas toujours invitée aux réunions d'association.

2) quel portage spécifique auprès des PPA associés et des acteurs locaux (en particulier, élus, exploitants) ? quels arbitrages dans ce cadre ?

La construction d'objectifs partagés en matière de qualification de l'agriculture souhaitée (nouveaux usages agricoles, dont agriculture biologique,...) sur le territoire semble peu formalisée...

Les arbitrages principaux (avec les élus en charge des PLU) cités portent sur:

- les mesures de protection qui doivent tenir compte (ou « ne pas être à l'encontre ») de l'économie de l'exploitation... ; ce qui renvoie à une attention fine à porter à la définition des zonages A et N (et à leur délimitation): plutôt préconiser des zonages agricoles indicés (zonage « A strict », où par exemple aucune construction autre que « nécessaire à l'activité agricole » n'est possible, distingué d'autre zonage où est interdit seulement le logement) que « naturels » pour notamment les « prairies » à usage ou à potentiel agricole,
- le changement de destination des bâtiments agricoles (*à développer...*),
- l'appréciation du caractère « nécessaire à l'activité agricole » (plus encadrée depuis la Loi Grenelle 2) de maisons liées à l'exploitation agricole (cf. avis d'inconstructibilité à proximité d'exploitation donné par DDT 71), qui renvoie à l'écriture du règlement et à la jurisprudence⁴.

Il semble qu'il y ait - sur le territoire rural bourguignon (où l'habitat lié aux fermes (?) est plutôt dispersé qu'en hameau ...) - de faibles enjeux sur l'extension des hameaux, car généralement le potentiel d'urbanisation « existant » dans les bourgs suffirait. Il importe toutefois d'encadrer l'urbanisation de quelques « dents creuses » à prendre en compte dans quelques hameaux (*à vérifier*).

Il convient d'approfondir les enjeux d'indemnités éventuelles (avec contrats avec à la clef) en cas de pénalisation d'usage agricole (cf. l'absence d'indemnité dans le cas d'un classement en zone N ? : les modes d'exploitation sans MAE situées en zone N remettent-ils en question le zonage N ?)... ; les principes de compensation lorsque les projets et les zonages d'urbanisation (ou de protection ?) impactent fortement une exploitation.

3) quelle transcription dans les documents du PLUi ; quelles particularités d'écriture ?

⁴ <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>

Des points de vigilance particuliers sont mentionnés:

- en matière de restriction ou de pénalisation de l'usage agricole de parcelles : basé sur un constat de zonage en zone naturelle (N) trop « dogmatique » (issu d'une application « stricte » de la loi Grenelle par certains B. E. qui peut y conduire),

La nécessité d'être précis dans le zonage est à ce titre mentionnée: par exemple, il est possible de « protéger les haies » sans protéger l'ensemble des surfaces de prairies concernées par notamment un usage ou un potentiel agricole... ; une vigilance par rapport à l'implantation de photovoltaïque est citée pour les mêmes motifs (dès lors qu'un usage existant ou potentiel agricole/valeurs agronomiques - dont AOC -),

- le classement de la valeur agronomique du zonage AOC, de fait admis aisément sur les surfaces viticoles, est parfois vis à vis des élus moins faciles pour la volaille, le fromage,... (notamment en raison du zonage concernant alors la commune entière),
- le recours à l'identification notamment «des éléments de paysage... [sont] à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier... »⁵ ou au classement en « Espace boisé classé » (EBC) d'éléments constitutifs de continuités écologiques et/ou d'éléments paysagers.
- le changement de destination de bâtiments agricoles, notamment lorsque ces bâtiments présentent un intérêt architectural (*à développer*).

Par ailleurs, l'éventuelle « sanctuarisation » (notamment de type ZAP (zone agricole protégée)⁶, ou zones agricoles stratégiques) ne semble pas – selon les acteurs interrogés - relever des secteurs « ruraux » bourguignons et serait plutôt à envisager en « périurbain » sous pression : seul le Grand Chalon (qui connaît d'ailleurs un certain étalement urbain) peut relever de cette définition.

Les territoires ruraux en Bourgogne (où il n'y a pas de déprise agricole ou viticole...) se réfèrent plus simplement à la notion d'usage et de potentiel agricole, car lorsqu'un secteur est désigné « à enjeux », le risque est que le reste ne soit pas considéré comme tel?

B - La spécificité de la prise en compte de la dimension agricole dans les PLU intercommunaux « ruraux » - premiers éléments de synthèse

1 - Les atouts de la dimension intercommunale pour la prise en compte de l'agriculture :

⁵ Article L123-1-5 7° du CU

⁶ cet outil permet de pérenniser l'agriculture dans les zones, où les exploitations sont plus susceptibles d'être « inquiétées » par l'urbanisation ; cf. aussi les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN).

Les 3 grands enjeux « récurrents » identifiés ont tous une dimension intercommunale (de bassin de vie) :

- une activité économique », vecteur d'emplois, de production (filières, AOC, agrotourisme,...) ;
- une activité qui dessine le paysage (structures paysagères, identité du territoire et du cadre de vie, dont les haies...),
- et qui participe à la qualité environnementale (continuités écologiques)...

Cette dimension intercommunale devrait permettre de :

- mieux prendre en compte l'économie agricole d'un bassin de vie : à l'exemple de la viabilité d'un abattoir liée au maintien d'un niveau d'approvisionnement local suffisant et des donc des exploitation d'élevage? (Pays de Matour) ;
- mieux aborder les éléments de circulation, d'accessibilité aux parcelles agricoles, voire aussi le fonctionnement de certaines exploitations agricoles (ayant des parcelles couramment sur plusieurs communes ; cf. aussi des périmètres de réciprocité aussi impactant plusieurs communes...),
- ainsi que mieux croiser les enjeux de protection environnementale ou paysagère d'espaces (dont trames vertes et bleues)... et de préservation de l'activité agricole et pour objectiver les choix éventuels nécessaires,

Plus généralement, la dimension intercommunale est une échelle pertinente pour la gestion du foncier agricole et la protection de l'environnement...

2 - Quelques difficultés prégnantes :

Les risques de conflits de l'aménagement de l'espace concernent la « gestion du foncier » entre espaces agricoles et espaces naturels sensibles, ou espaces de loisirs, entre activités/espaces agricoles et urbanisation,...

Il convient à la fois de limiter les impacts de l'urbanisation sur les exploitations agricoles et de favoriser une gestion économe de l'espace; plus rarement de lever les freins liés aux contraintes agricoles qui empêchent l'urbanisation de zones à urbaniser des PLU...

La gestion du foncier agricole est d'une grande complexité, lorsqu'on croise les différentes composantes des politiques publiques concernées : dont la valeur agronomique, la qualité paysagère, la fragilité et la mutabilité des exploitations (âge des exploitants, dispersion des parcelles,...), la biodiversité, la préservation de l'eau... et nécessite donc une analyse fine, en vue d'opérationnalité d'un zonage « à la parcelle », d'échanges éventuels de foncier susceptible par exemple de favoriser le regroupement de parcelles autour de siège d'exploitation, d'« encadrer » la construction en zone agricole...

Les entretiens réalisés et les documents rassemblés en Bourgogne paraissent mettre l'accent sur la viabilité économique des exploitations agricoles, à travers notamment la limitation du morcellement des terres agricoles, le maintien voire l'amélioration de l'accessibilité des parcelles, et de la circulation des engins agricoles (voiries et stationnements). En matière de traduction en termes de

« prescriptions » du PLU intercommunal, il s'agit en particulier d'adapter les zonages en fonction des usages agricoles potentiels et existants.

Annexes

Documents rassemblés (séance du 12 Mars 2013) - « à partager » :

- Diagnostic agricole – commune de Vineuf ; 2 documents – CA Yonne – 2012,
- Les fiches techniques 1 à 6 - CA Yonne,
- Fiches outils – Conseil général de Savoie
- Diagnostic agricole – Syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers – CA Nièvre – Octobre 2012
- Les outils de préservation des espaces agricoles et naturels – DDTM Hérault - Septembre 2012
- Diagnostic agricole foncier de Burbure – AULAB (agence urbanisme de Béthune) – Juillet 2012,
- Réalisation d'un diagnostic agricole préalable à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme – Charte « agriculture, urbanisme et territoires » du Rhône – Canevas de CCTP ; Novembre 2012
- L'agriculture une dimension des projets de territoire – DDT calvados –Février 2012
- Préservation des espaces naturels et agricoles dans les SCoT et les PLU (la mise en œuvre d'un SCoT) – Certu-Etd ; Décembre 2012.
- Agriculture et foncier – guide des bonnes pratiques - PNR Pyrénées Ariégeoises, PNR Haut-Languedoc – Novembre 2011
- guide « [Prendre en compte l'agriculture dans les projets de territoires](#) » de la DDTM du Calvados ; 2012
- guide sur la prise en compte le l'agriculture dans les PLU- [DDT et Chambre d'agriculture du Vaucluse ; 2012.](#)
- La mise en œuvre d'un SCoT – La protection des espaces naturels et agricoles – Etd – Certu – Décembre 2012,
- *Pour mémoire : Guide en cours de finalisation sur diagnostic agricole et documents d'urbanisme – APCA,*
- Ecriture des PLU : site du Gridauh : <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>