

Club PLUi Nord Pas-de-Calais du 13 février 2014 Atelier « Agriculture et patrimoine »

Avertissement : cette note a été réalisée avant le vote de la loi ALUR. Du fait, plusieurs points pourront évoluer. La loi ALUR prévoit notamment de permettre, en plus du changement de destination, une extension limitée des bâtiments répertoriés dans le PLUi. Mais l'ensemble serait soumis à avis conforme de la CDCEA (Article 157).

La question du patrimoine agricole et de sa prise en compte dans un PLUi se pose à travers plusieurs approches, de l'approche paysagère jusqu'au fonctionnement de l'activité agricole. Ce document a vocation à recenser les éléments de réflexions sur ce sujet. Après un premier balayage réglementaire, un retour d'expériences permet de cerner les principales problématiques, et enfin une liste de sujets pour l'atelier du 13 février est proposée.

0. Contexte et enjeux en région NPdC

Baisse (division quasiment par 3) du nombre d'exploitations agricoles en Nord-Pas-de-Calais entre 1979 et 2010 :

- Région Nord-Pas-de-Calais : 38 440 en 1979 – 13 500 en 2010 (-65 %)
 - Nord : 18 000 en 1979 – 6 750 en 2010 (-62,5 %)
 - Pas-de-Calais : 20 440 en 1979 – 6 750 en 2010 (-67 %)
- (France entière : -61 % entre 1979 et 2010)

En France : 6 millions de bâtiments à usage agricole identifiés en 2005 (dont la moitié en attente d'usage).

Source : Agreste.

► Des enjeux à relever en matière de planification

- Perte de l'usage agricole pour un nombre important de bâtiments et question posée de leur devenir (transformations en résidences principales ou en résidences secondaires, rénovation pour les rendre plus confortables et esthétiquement plus beaux, ...)
- Politique d'ensemble en vue de s'interroger et de mener une action coordonnée sur le devenir de ce patrimoine bâti
- Impact sur l'agriculture et les paysages, sur les relations entre ruraux et néo ruraux et sur le marché de l'immobilier
- Patrimoine important levier de développement à redécouvrir, à mettre en valeur au service de la diversification de l'agriculture ou du développement local au sens large, et de l'aménagement du territoire.
- Problèmes d'aménagement et d'équipement : raccordement aux réseaux, chemins... engendrant des coûts très importants.

1. Contexte et aspect réglementaire

Le contexte réglementaire permet d'éclairer la question du patrimoine agricole sous trois aspects :

le changement de destination, la construction en milieu agricole, et la protection et la mise en valeur.

Le changement de destination des bâtiments agricoles

Il s'agit de la question centrale lorsque l'on parle du patrimoine agricole : le PLUi peut « distinguer les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination » (L123-3-1 du CU).

La désignation devra être faite dans les documents graphiques, bâtiment par bâtiment, et le PLU peut restreindre les destinations autorisées.

Une note du GRIDAUH¹ permet de préciser les termes :

- bâtiment agricole : il s'agit des bâtiments relevant de la destination « agriculture » au sens de l'article R 123-9 du code de l'urbanisme, mais également ceux nécessaires à l'exploitation agricole, tel le logement de l'exploitant ;
- intérêt architectural : il est possible d'avoir un guide local pour une interprétation partenariale de cet « intérêt » ;
- intérêt patrimonial : « la valeur du bâtiment dans le patrimoine familial »² est difficile à estimer.

Il faut enfin garder à l'esprit que ce changement de destination impacte différents types de zones : chasses, épandage, etc.

Deux articles du Code de l'urbanisme encadrent le changement de destination :

L'article L123-3-1 :

« Dans les zones agricoles, le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole. »

L'article R123-12 :

« Les documents graphiques prévus (...) font également apparaître, s'il y a lieu :
(...)2° Dans les zones A, les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole ; »

1 *L'écriture du règlement, zone A, fiche 2*, GRIDAUH, 2012 (<http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>)

2 Termes repris de la Réponse ministérielle suivant : *JO Sénat* Q 1er sept. 2005, p. 2262.

La construction en milieu agricole

Dans le cas des changements de destination, les constructions doivent rester « dans le volume existant sans que leur réaménagement puisse s'accompagner d'une extension même mesurée »³. Si l'on souhaite permettre une extension en zone agricole de bâtiments non agricoles, une solution existe.

Depuis la loi ENE, les constructions que l'on peut autoriser en zones A et N sont forcément agricoles, mais l'on peut délimiter des secteurs (**STECAL**) pour répondre au besoin de multifonctionnalité. Les STECAL nécessitent d'être bien justifiés, car ils ne doivent porter « atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages » (L 123-1-5 14° du code de l'urbanisme).

Les conditions de construction dans des zones A sont cependant limitées, d'une part, car en Zone A il faut veiller à ne pas porter atteinte à l'activité agricole, et d'autre part au vu de la **règle de réciprocité**. L'article L111-3 du Code rural impose en effet que les conditions de distances imposées aux bâtiments agricoles vis-à-vis de l'urbanisation s'imposent réciproquement aux nouveaux secteurs urbanisés.

L111-3 du Code rural :

« Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles vis-à-vis des habitations et immeubles habituellement occupés par des tiers, la même exigence d'éloignement doit être imposée à ces derniers à toute nouvelle construction et à tout changement de destination précités à usage non agricole nécessitant un permis de construire, à l'exception des extensions de constructions existantes. »

La protection et la mise en valeur

Bien entendu, la prise en compte du patrimoine agricole ne passe pas forcément par des autorisations de construire ou d'aménager. Le règlement du PLUi peut identifier des bâtiments à simplement préserver et mettre en valeur.

Deux articles du Code de l'urbanisme encadrent cela :

L123-1-5

« le règlement peut :

7° Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ; »

R123-9

« Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :

11° L'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ainsi que, éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage, des quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger »

3 CAA Lyon 27 déc. 2007, Commune de Chateauneuf-du-Rhône, req. n° 06LY00445 ; CE 31 mars 2010, Commune de Chateauneuf-du-Rhône, req. n. 313762 – En ce sens également : TA Nantes 6 mai 2008, M. et Mme Jean Thirion, req. n° 064332.

2. Illustration des principaux points d'attention

Le cadrage en amont

La délimitation des bâtiments pour lesquels on autorise le changement de destination doit être bien entendu justifié. Pour ce faire, la réalisation d'un guide, ou d'une doctrine commune, à l'échelle départementale ou régionale, permet d'homogénéiser les pratiques.

Les critères pour définir l'intérêt architectural ou patrimonial des bâtiments agricoles

Dans l'Isère, les services de l'Etat ont réalisé un guide pour le changement de destination des bâtiments agricoles⁴. Ce guide propose notamment :

- une méthode en plusieurs étapes (identification du bâti, analyse, conclusion) ;
- les critères de détermination de l'intérêt architectural (architecture traditionnelle, éléments décoratifs spécifiques...)
- les raisons de l'impossibilité du changement de destination, pour des raisons techniques (réseaux...) ou fonctionnelles.

L'intérêt de ce document se trouve également dans son détail et sa contextualisation locale. À titre d'exemple, une typologie du bâti agricole est présentée (extrait ci-dessous).

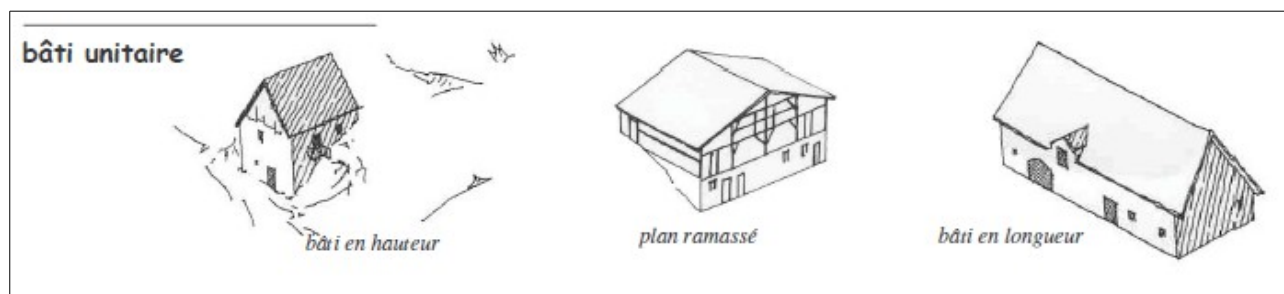


Illustration 1: Exemple d'une typologie de bâti

De même, une description des caractéristiques de l'activité agricole et du bâti par secteur est réalisée à l'aide de plusieurs cartes (exemple ci-contre).

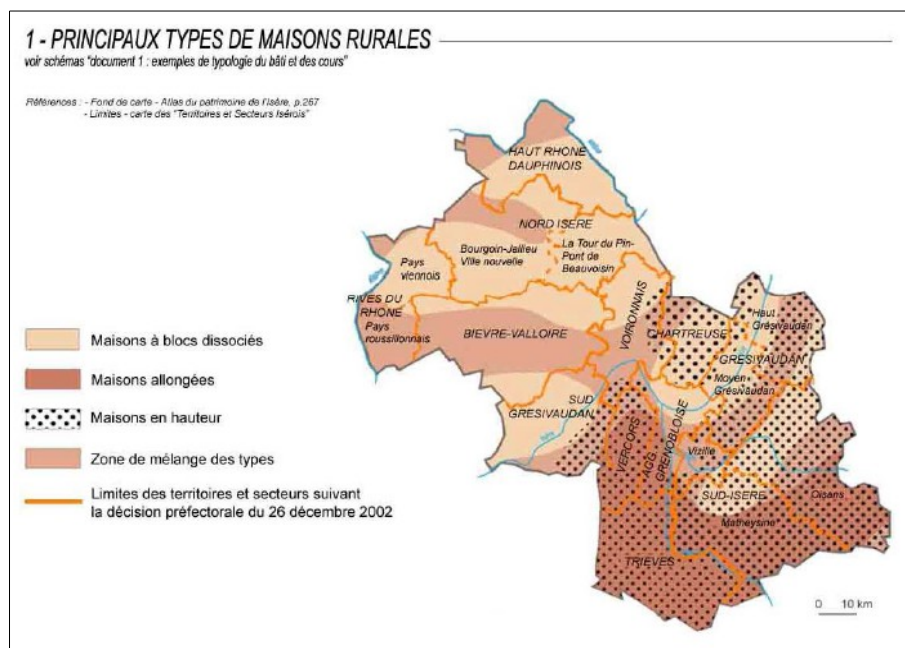


Illustration 2: Principaux types de maisons rurales en Isère

4 Le guide a été mis à jour en mai 2008. Il est disponible sur le site de la Préfecture : <http://www.isere.gouv.fr/Publications/Observatoire-des-territoires/Infos-pratiques/Elaboration-du-PLU/Elaboration-du-PLU/Changement-de-destination-des-batiments-agricoles-en-zone-A>

La prise en compte du fonctionnement des espaces

En Haute-Marne, la Charte Agriculture Urbanisme Territoire⁵ se positionne sur la question du changement de destination. Les critères pris en compte concerne le développement futur des exploitations, le contexte urbain, et les réglementations (il est par exemple préconisé une distance minimum 100 mètres autour de tous les bâtiments d'élevage).

Le changement de destination, dans le respect du RNU ou dans le respect du POS ou du PLU, peut être accepté aux conditions suivantes :

- l'obtention d'un avis favorable passe , entre autre, par le respect des principes suivants :

- le développement de l'exploitation est envisageable à l'opposé du bâtiment agricole, objet du changement de destination ;
- les bâtiments sont proches mais il y a peu de risques de gêne de part la configuration des lieux : dos à dos, bâtiments séparés par la maison de l'exploitant, un mur d'enceinte...
- s'il existe déjà des habitations tiers dans le périmètre de l'exploitation, cela renforce les premiers éléments d'appréciation.

Ces principes sont schématisés par les illustrations inscrites sur la fiche technique n° 9.

Illustration 4: Description des critères pour l'acceptabilité du changement de destination

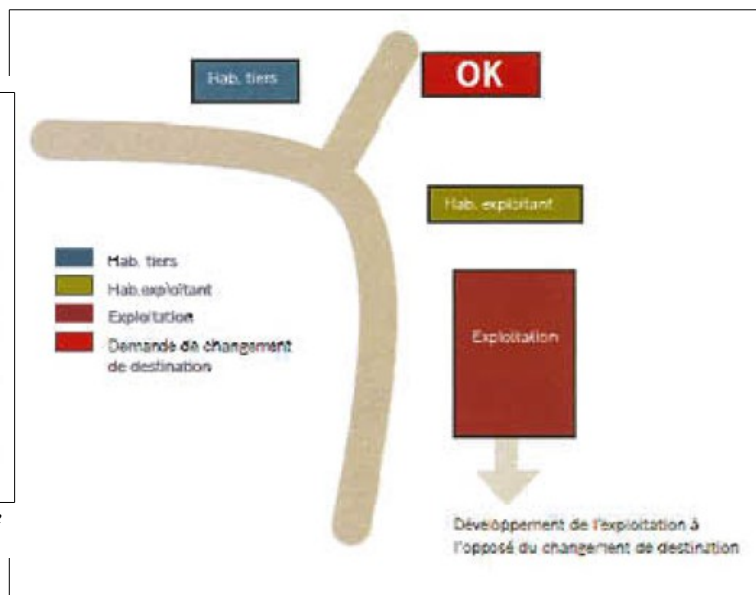


Illustration 3: Schéma de principe d'un changement de destination acceptable

Le cadrage en amont, dans une démarche partenariale, peut ainsi faciliter le traitement du changement de destination dans les PLUi par la suite.

La hiérarchie des normes

L'homogénéisation des pratiques peut également se faire par le biais d'outils opposables, tel le SCoT.

Celui du Pays de Brest, par exemple, prend position sur le changement de destination des bâtiments qui ont une vocation agricoles, en autorisant ce changement seulement pour la diversification de l'activité agricole et en l'interdisant pour l'habitat de tiers.

5 Que l'on peut retrouver sur le site de la Chambre d'Agriculture <http://www.haute-marne.chambagri.fr/kit/fileadmin/documents/p1021001.htm>

La mise en œuvre dans le PLUi

Le Rapport de Présentation : préciser les critères

Afin de justifier les choix faits en matière d'autorisation de changement de destination, il est nécessaire dans le rapport de présentation de préciser les critères retenus pour juger de l'intérêt architectural ou patrimonial des bâtiments agricoles. Les critères de contexte sont également importants.

Par exemple, le PLU Poule Les Echarmeaux (Rhône) précise trois types de critères :

- la valeur patrimoniale ;
- la proximité d'un bâtiment agricole en fonction ;
- l'insertion par rapport aux voiries et réseaux.

1- la valeur patrimoniale des constructions

Cette valeur a été appréciée au regard de la qualité historique (anciennes bâtisses traditionnelles, bâti ancien présentant une qualité de construction ou des éléments architecturaux particuliers), qualité architecturale (seuls les bâtis non ou peu remaniés ont été pris en compte, ceux dont les qualités auraient pu être détruites par des travaux inadaptés comme des surélévations avec murs en moellons ainsi que ceux de construction légère n'ont pas été retenus).

2- la proximité d'un bâtiment agricole en fonction

Le maintien d'une distance a été retenu vis-à-vis des bâtiments d'exploitation ou de tout autre bâtiment ayant encore un usage agricole (bâtiments de stockages etc.). En effet une proximité trop importante pour un éventuel changement de destination peut devenir un élément potentiel de perturbation pour l'activité agricole (conflits d'usage, circulations d'engins trop proches des habitations etc.). A fortiori, les bâtiments faisant partie d'une exploitation agricole ne sont pas retenus pour un éventuel changement de destination, celui-ci apparaîtrait dans ce cas contradictoire avec le fonctionnement de l'activité agricole.

3- l'insertion par rapport aux différentes voiries et réseaux

Ainsi le dimensionnement suffisant des réseaux électriques, eau, défense incendie et voies d'accès a constitué le troisième critère d'appréciation d'un éventuel changement de destination. L'assainissement autonome reste possible pour ces changements de destination, lorsque le réseau collectif est absent. D'autres filières que l'épandage sont possibles dans les secteurs où l'aptitude des sols à l'épandage est médiocre.

12 constructions sont concernées par ces dispositions (Cf annexe du PLU).

Illustration 5: Justification des critères de recensement du patrimoine agricole

Ainsi ce n'est pas seulement la valeur intrinsèque du bâti, mais bien le fonctionnement du territoire qui permet dans cet exemple d'autoriser un changement de destination.

Le zonage : des zones spécifiques pour autoriser la construction

Au-delà du repérage des bâtiments d'intérêt, on a vu que l'utilisation des STECAL pouvait permettre de maintenir des bâtiments qui n'ont plus d'usage agricole.

C'est ce qu'à choisi de fait Brest Métropole Océane dans sont PLUi avec la zone Ah, qui permet un développement mesuré.

Extrait du Rapport de Présentation :

« (...)le règlement identifie des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées qui tiennent compte de l'existence, au sein de l'espace agricole, de bâtiments à usage d'habitation ou, plus exceptionnellement, d'activité économique. Ces constructions sont identifiées au document graphique n°1 et incluses dans la zone Ah au sein de laquelle seule une extension mesurée est autorisée, afin de protéger le potentiel agricole des terrains environnant. Compte tenu de la destination non agricole des bâtiments existants dans cette zone, les changements de destination sont autorisés.(...)

(...)en zone agricole, dans les secteurs de taille et de capacité limitées (Ah), le règlement permet la rénovation et l'extension mesurée des constructions existantes à hauteur de 20% de la surface de plancher et dans une limite de surface totale de 200m² pour les constructions à usage d'habitation(...) »

Extrait du règlement :

« dans la zone Ah, **les bâtiments n'ayant déjà plus de vocation agricole**, les changements de destination sont possibles, à condition que ce changement de destination ne compromette pas l'activité agricole environnante. »

Ces zones Ah sont repérées de façon très précise sur le plan de zonage.

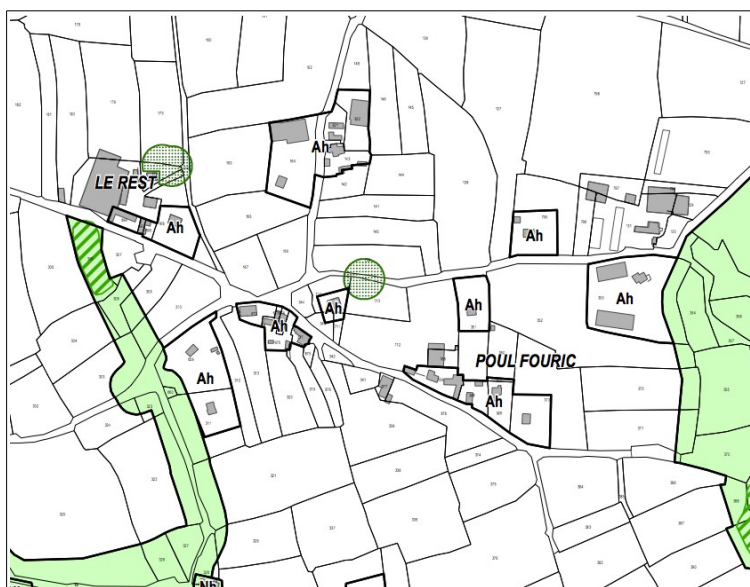


Illustration 6: Extrait du plan de zonage

Dans des cas très précis et justifiés, la préservation des bâtiments peut donc passer par les STECAL.

3.Cadrage de l'atelier : les sujets à aborder et creuser

Diagnostic et projet

- Quelle méthode de diagnostic (promenades in situ, photographies, entretiens, ...) ?
- Des questions à se poser : Pour quelle activité réhabiliter ou restaurer le patrimoine ? Faut-il le préserver à l'identique ou le faire évoluer ? Faut-il le laisser à l'abandon, le détruire ? Que faut-il penser des constructions contemporaines ? Peut-on construire aujourd'hui un bâti agricole de qualité, s'intégrant pleinement dans le paysage ? Faut-il moderniser et si oui comment le patrimoine en place par accueillir de nouveaux agriculteurs ? Faut-il valoriser le patrimoine pour répondre à une demande sociétale ?
- Comment encadrer et définir les notions d'intérêt architectural et patrimonial ?
- Comment analyser le fonctionnement de l'agriculture pour évaluer l'impact du changement de destination ?
- Comment choisir entre changement de destination, STECAL et protection ?

Gouvernance et doctrine

- Quelle organisation pour avoir une doctrine partagée sur le sujet ? Quelle concertation avec le monde agricole ?
- Quel apport et quel contenu des documents cadres (SCoT, Charte...) ?

Rédaction du PLUi

- Quels éléments de justification dans le rapport de présentation ?
- Quelle forme peut prendre le recensement dans le règlement ?
- Jusqu'où aller dans le règlement pour cadrer le changement de destination ou les STECAL ?

Mise en œuvre

- Comment s'assurer de l'homogénéité de l'instruction des autorisations d'urbanisme sur ces sujets ?
- Comment s'assurer de la bonne mise en œuvre du PLUi ?
- Quels acteurs (techniques et financiers) mobilisés ?
- L'intérêt de documents complémentaires (ex : guide pratique) ?