

Club PLUi Bourgogne

Atelier TVB et zonage – note préparatoire

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 pour la zone N pour valoriser l'apport des espaces en termes de biodiversité ?

C'est le sujet de l'un des ateliers du Club PLUi Bourgogne du 26 juin, dont cette note constitue l'introduction.

Après avoir rappelé les enjeux de la TVB dans les espaces agricole, nous proposerons quelques pistes d'actions et un questionnaire.

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.

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'indiquage 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.

L'analyse multicritère

Si l'enjeu du dialogue est fondamental, certains acteurs peuvent avoir des positions dogmatiques : tout en A sauf les boisements ou tout en N compte-tenu des dispositions du Grenelle. Or, l'objectif est plutôt d'assurer un équilibre entre les nécessaires mesures de protection et le fonctionnement économique de l'exploitation. Ainsi, le choix entre zone A et zone N nécessite une importante **analyse multicritère** pondérée, pour permettre aux élus de prendre la bonne décision.

Par exemple, le PLUi de la communauté de communes de Vère-Grésigne explique, dans la partie justification du rapport de présentation, les critères retenus pour le classement des espaces agricoles.

Une liste de critères a été établie pour caractériser les espaces agricoles (illustration 1), et ces espaces sont ensuite hiérarchisés en fonction du nombre de critères qui les qualifient (illustration 2).

| Critères liés aux surfaces agricoles | Critères liés aux bâtiments agricoles |
|--|--|
| Plans d'épandage | ICPE ou RSD |
| Surface recevant des effluents d'élevage | Exploitant à titre principal, secondaire,... |
| Surface drainée | Age de l'exploitant |
| Surface irriguée | Constructions traditionnelles |
| Surface essentielle à l'exploitation | |
| Surface proches des bâtiments d'exploitation | |
| Surface engagée contractuellement | |
| Surfaces plantées en vignes | |
| Zonage AOC | |

Illustration 1: Liste des critères

| Critères | Hierarchisation de l'enjeu |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| Espace agricole | Surface agricole « simple » |
| Présence d'un critère | Enjeu moyen |
| Présence d'au moins deux critères | Enjeu fort |
| Présence de plus de 4 critères | Enjeu très fort |
| Parcelles plantées en vignes | Enjeu très fort |

| Hierarchisation de l'enjeu | Classification dans le PLUi |
|-----------------------------|-----------------------------|
| Surface agricole « simple » | A, N, U ou AU |
| Enjeu moyen | A, U ou AU |
| Enjeu fort | A |
| Enjeu très fort | A |
| Enjeu très fort | A |

Illustration 2: Principes de hiérarchisation

Les espaces agricoles à enjeu sont classés en zone A, et pour les autres la différence entre A et N est également expliquée :

« Les surfaces agricoles ont été classées en zone A ou N :

- les entités agricoles homogènes ont été classées en zone A,
- les espaces plus diversifiés présentant un maillage bocager (haies, bosquets) favorable au maintien de la biodiversité ou les espaces de prairies naturelles ont été classés en zone N afin de mettre en évidence que ces espaces participent aux continuités écologiques du territoire."

Cet exemple montre qu'une hiérarchisation avec des critères clairs est possible. La principale difficulté réside dans la **définition des critères**, qui doit nécessairement se faire au regard du contexte local et de façon partenariale.

Les indices : une possibilité pour reconnaître la multifonctionnalité

L'analyse multicritère permet de justifier le choix de la zone par rapport à la **destination principale** d'un terrain. Mais cela n'empêche pas d'être 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).

L'exemple du PLUi de la communauté de communes Cœur de Puyssaye est particulièrement illustratif. L'indiquage des zones A et N permet de repérer aisément les corridors biologiques et les zones humides, que ce soit en zone agricole ou naturelle.

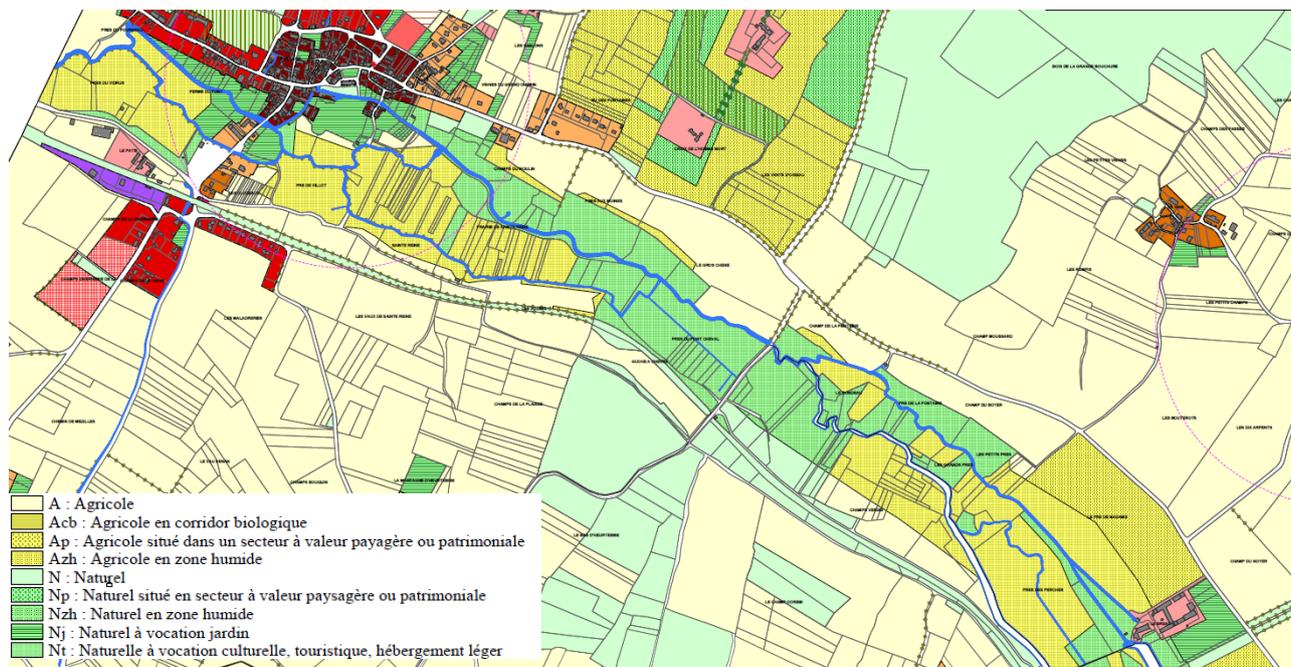


Illustration 3: Extrait du règlement graphique (PLUi 3CP)

Ce zonage indicé territorialisé s'appuie en outre sur un règlement précis en termes d'autorisation de construction.

Les autres outils du règlement

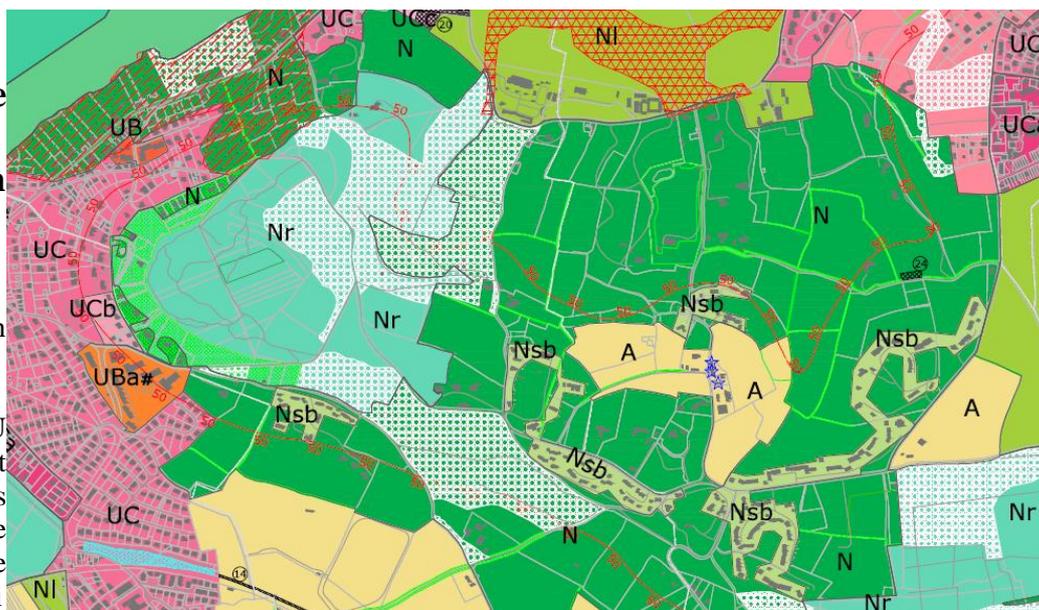
Au-delà des questions de type de zone, l'article L123-1-5 apporte aussi des solutions. Cet article, dans son III 2°, permet en effet au règlement d'« Identifier et localiser les éléments de paysage (...), sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre (...) 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.

L'intérêt de l'intercommunalité

La dimension intercommunale du PLU prend tout son sens dans le travail de transcription de



on de l'illustration 4: Extrait du règlement graphique (PLUi 4CF) TVB dans le règlement graphique, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les continuités écologiques ainsi que les logiques agricoles dépassent largement les frontières communales. La réunion de l'ensemble des acteurs, qui est l'un des enjeux forts de la traduction de la TVB, est donc plus pertinente au niveau intercommunal.

En outre, le changement d'échelle permet de mutualiser les moyens, ce qui permet de répondre au besoin d'études fines (études sur la biodiversité, mais aussi des pratiques et des projets agricoles).

Enfin, la hiérarchisation des espaces est plus facile à une échelle large. 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. Ceci est difficilement réalisable pour un PLU communal.

Trame de questionnement

À travers les paragraphes précédents, on peut alors recenser plusieurs problématiques à traiter dans le cadre de l'atelier du 26 juin :

- la gouvernance : comment associer les acteurs agricoles et environnementaux, pour arriver à une prise de conscience commune des enjeux du territoire ?
- l'analyse multicritère : quels critères choisir ? quelle différence fondamentale entre zone A et zone N ? comment hiérarchiser ?
- l'indigage : quel type d'indices mettre en place ? quelle traduction dans le règlement écrit ?
- les autres outils : quelle utilisation des espaces à protéger ? quelle articulation avec le zonage ?

Bibliographie

- *Prise en compte de la dimension agricole dans les PLUi*, note du Club PLUi, 2013
- Travaux du Groupe de travail national sur la TVB, Club PLUi, 2014
- *Recueil d'expériences sur la « Prise en compte de la trame verte et bleue dans les territoires de projet », Fiche de synthèse : Trame verte et bleue et agriculture*, Réseau rural français, 2011