

Fiche méthodologique

Prise en compte de la dimension agricole dans les PLUi en milieu rural

La spécificité de la prise en compte de la dimension agricole dans les PLU intercommunaux « en milieu rural ».



**CLUB
PLU*i***
plan local d'urbanisme intercommunal

Versions	Validation
Version du 05 novembre 2013	DGALN – CERTU

Introduction.

L'agriculture constitue une composante principale des espaces ruraux tant dans la dimension spatiale de ces territoires que dans leur fonctionnement économique. À ce titre, elle interagit avec toutes les dimensions de l'aménagement du territoire : la valeur écologique des milieux, les risques naturels, le paysage, le développement du tissu urbain, les déplacements.

Le Plan local d'urbanisme (PLU) traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et détermine en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols sur un territoire. Il traite notamment la problématique de la consommation d'espace. Il doit donc intégrer la composante agricole comme élément structurant du projet territorial. Cette nécessité est particulièrement prégnante dans le cas des PLU intercommunaux (PLUi), qui se situent à une échelle pertinente pour prendre en compte les multiples fonctions des espaces agricoles.

Ainsi les clubs PLUi territorialisés de Bourgogne et de Basse-Normandie ont travaillé sur ce sujet de mars à juin 2013 : les analyses de plusieurs PLUi et un premier recensement bibliographique ont été réalisés dans ce cadre.

La présente note de synthèse est issue de ces travaux ; elle propose quelques points de repères pour la prise en compte de l'agriculture dans un PLU intercommunal, depuis le diagnostic jusqu'à la transcription dans le document. En conclusion sont esquissées les raisons qui font de l'échelle intercommunale le bon niveau de traitement de ce sujet.

Ce document a été produit par le Club PLUi, plusieurs parties prenantes ont participé à son élaboration :

- **REDACTEURS** : Florian Razé et Stéphane Lévêque (Certu)
- **CONTRIBUTEURS** : Yvan Telpic et Frédéric Letourneau (DDT 89)
- **RELECTEURS** : Marc Morain et Julie Espinas (Certu), Guennolé Poix et Alain Vandervorst (DGALN - DHUP), Clément Lacroix et Tarek Daher (Capgemini Consulting), Magdalena Durand (DREAL Bourgogne), Patricia Barthélémy (DREAL Centre).

Sommaire

1. L'agriculture dans le diagnostic de territoire	3
1.1. Quelles approches de la question agricole ?	3
Les enjeux relatifs au fonctionnement économique de l'agriculture	3
Les enjeux relatifs au paysage et à la protection des espaces	3
Les enjeux relatifs à la consommation des espaces agricoles.....	5
D'autres enjeux à développer ?.....	5
1.2. Quelle méthode pour la réalisation du diagnostic ?	6
L'accès aux données	7
Les enquêtes terrains	7
La mise en place d'un observatoire.....	8
Les moyens mis en œuvre	8
2. L'agriculture dans le processus d'élaboration du PLUi	9
2.1. Les acteurs à associer et les arbitrages à faire	9
Les différents acteurs	9
L'agriculture souhaitée.....	9
Le bâti en zone agricole.....	10
L'extension des hameaux.....	10
2.2. La transcription dans les documents du PLUi.....	11
Zone A ou zone N ?.....	11
Le cas particulier des centrales solaires au sol.....	12
Le paysage et le patrimoine	13
La transcription de la trame verte et bleue.....	13
3. D'autres outils pour aller plus loin.....	14
Éléments de conclusion	16
L'intérêt de la dimension intercommunale.....	16
Quelques difficultés prégnantes.....	16
Ressources et bibliographie.....	18

1. L'agriculture dans le diagnostic de territoire

1.1. Quelles approches de la question agricole ?

Si le diagnostic du PLUi doit donner toute sa place à l'agriculture, le sujet n'en demeure pas moins complexe. Trois approches principales sont le plus souvent identifiées dans les diagnostics agricoles analysés :

- la place de l'agriculture dans le territoire (pour la définition du projet),
- le maintien, voire le développement de l'activité agricole,
- l'agriculture comme élément du cadre de vie, intégrant les dimensions paysagère et écologique.

Cette partie présente les enjeux principaux relevés dans les PLUi analysés.

Les enjeux relatifs au fonctionnement économique de l'agriculture

Le maintien des exploitations est un enjeu souvent mentionné dans les PLUi. Les diagnostics analysent l'agriculture sous l'angle économique et soulignent son poids en termes d'emplois (directs ou indirects) en milieu rural.

Ainsi plusieurs facteurs de risque pour l'agriculture sont pris en compte :

- la **préservation du foncier agricole** bien entendu (dans un contexte de pression foncière liée à l'étalement urbain) ;
- le **morcellement des exploitations** et plus généralement l'impact des zones d'urbanisation sur l'activité agricole, notamment sur les sièges au regard des périmètres de réciprocity¹ ;
- les « points noirs » (voies trop étroites ou franchissements routiers inadaptés) pour la **circulation des véhicules agricoles** et l'accès aux parcelles agricoles.

Il s'agit en traitant ces questions d'**éclairer notamment la stratégie d'investissement des exploitants**, et de transmission des outils de production.

Plus rarement sont évoqués l'évolution des pratiques agricoles et les types d'agriculture pratiqués : cette préoccupation est portée il est vrai par d'autres politiques. À titre d'exemple, le PLUi du **Grand Poitiers** fait état de l'objectif de **développer l'agriculture locale, en circuit court et biologique**.



À noter :

Le PLU n'a pas vocation à réglementer l'activité agricole. Il ne peut ni interdire ni obliger à un type d'agriculture particulier. Les chartes d'agricultures, ou les Agenda 21, sont plus pertinents pour s'exprimer sur l'agriculture souhaitée.

Les enjeux relatifs au paysage et à la protection des espaces

En dehors des enjeux de fonctionnement, d'autres approches sont nécessaires dans le diagnostic agricole. Parmi elles, l'approche paysagère permet d'évoquer l'identité locale et l'attractivité des territoires liés à ces paysages.

Ainsi le PLUi peut donner des orientations en matière d'**entretien des paysages**, notamment pour des raisons environnementales. Celui du **Grand Poitiers** contient par exemple une Orientation

¹ Les distances d'épandage à respecter par rapport aux habitations peuvent aller jusqu'à 100m. Inversement, une installation classée (ICPE) peut donner lieu à un rayon de 100 m sans construction. En surface, cela correspond à 3,5 ha concernés !

d'aménagement et de programmation (OAP) « paysage et biodiversité » qui cible les aménagements en lien avec les cours d'eau. Plusieurs dispositions impactent l'agriculture, comme la « préservation d'une bande enherbée en zone agricole » et le « non hermétisme total dans les clôtures ». Ces dispositions dépassent cependant le cadre du PLUi, qui n'a pas vocation à contenir des règles de gestion. Dans l'idéal, ces questions sont traitées dans le cadre d'autres outils (comme les MAET : voir partie 3).

La mise en avant du paysage est également possible pour des **raisons touristiques ou patrimoniales**. Le PLUi de la **communauté Urbaine de Cherbourg** souhaite par exemple favoriser les loisirs dans les espaces naturels par des aménagements légers : cela se traduit par une OAP spécifique aux chemins. Il peut alors être demandé le long de ces chemins de « traiter les clôtures agricoles de façon transparente », ou de « respecter pour tout projet la composition existante du chemin ».

Enfin, le PLUi de la **communauté de Communes Cœur Côte Fleurie (4CF)** propose une **approche globale** de la question paysagère, là aussi par le biais d'une OAP. Les points de vue remarquables, les secteurs de maintien d'une armature bocagère, mais également les pôles de biodiversité, sont repérés sur une carte.

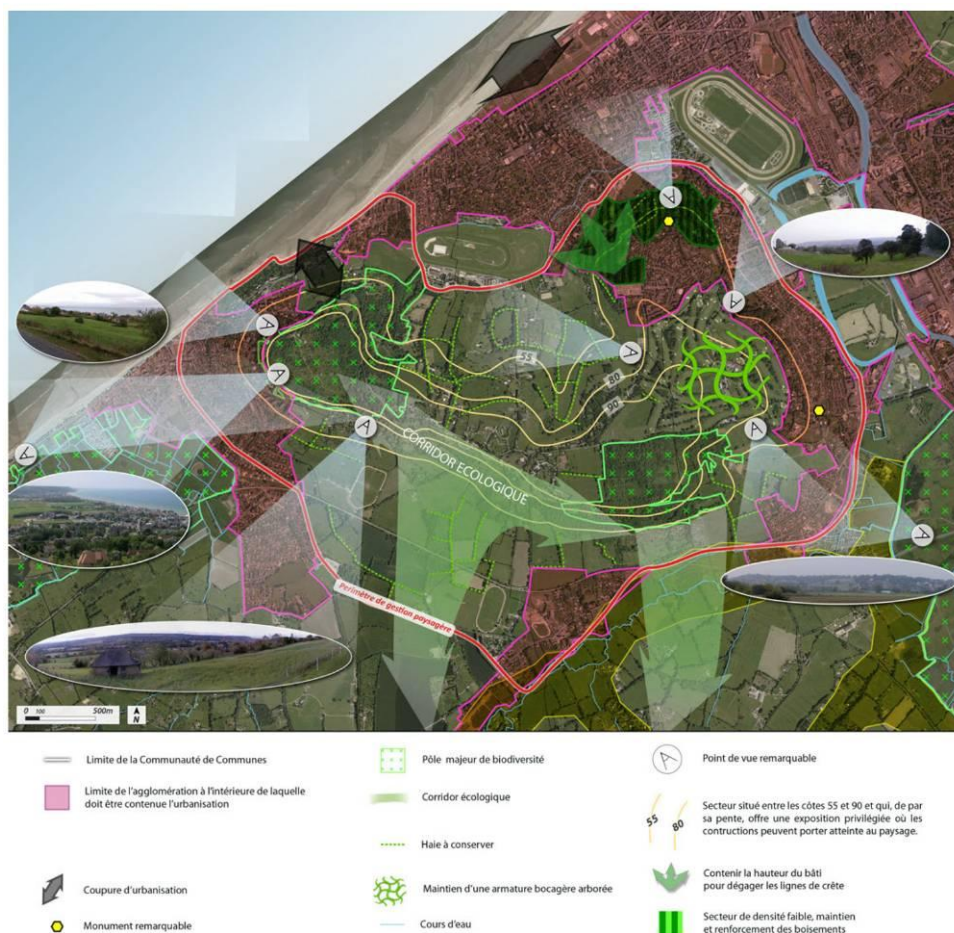


Illustration 1 : extrait de l'OAP « La gestion paysagère des Trois Collines », PLUi de 4CF.



À noter :

Dans les PLUi, la question paysagère est souvent liée à la protection des espaces naturels et ruraux.

Pour plus d'informations sur les dispositifs de protection des espaces (qui ne se limitent pas au PLU), on peut consulter la fiche correspondante sur le site des [Outils de l'Aménagement](#)².

Les enjeux relatifs à la consommation des espaces agricoles

Le contexte législatif aidant, **l'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF)**, en vue de définition d'objectifs de réduction de cette consommation, est présente dans les PLUi. C'est notamment la surface agricole utile (SAU) qui peut servir d'indicateur pour étudier la régression des espaces agricoles (la question des données est traitée dans la partie 1.2. suivante).

La Bourgogne comme d'autres espaces ruraux est bien concernée par l'artificialisation des terres agricoles ; à titre illustratif, en Saône-et-Loire, les consommations d'espaces par logement restent encore élevées : 1650 m² au logement, contre 1100 m² au niveau national (cf. éléments de diagnostic de la DDT 71)³.



Contexte législatif :

La réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles est un sujet ancien mais de plus en plus prégnant dans le contexte législatif et réglementaire. Cet enjeu était déjà repéré dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000, qui demande par exemple aux documents d'urbanisme d'assurer « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels ». Avec la loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) dite Grenelle II du 12 juillet 2010, les PLU doivent dorénavant fournir une analyse de la consommation passée d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et déterminer des objectifs de consommation économe de l'espace pour le futur.

La loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) du 27 juillet 2010, quant à elle, crée notamment les Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA), présidées par le préfet. Ces CDCEA sont amenées à donner un avis sur les documents d'urbanisme et sur certaines autorisations d'urbanisme au regard de l'objectif de réduction de la consommation des espaces agricoles. L'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA), également créé par la loi MAP, a pour objectif d'élaborer des outils pour suivre la consommation d'espace.

D'autres enjeux à développer ?

Au-delà des enjeux précédemment cités, d'autres questions concernant l'agriculture sont évoquées mais moins prises en compte.

C'est le cas notamment :

- du lien entre le PLUi et des espaces faisant l'objet de mesures agro-environnementales territorialisés (MAET)⁴ ;

² Cette fiche est consultable via le lien suivant :

<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/protection-des-espaces-naturels-et-a563.html>

³ Pour plus d'information sur l'artificialisation des sols en Saône-et-Loire, voir le diaporama suivant :

http://atelierdeprojets.saone-et-loire.equipement.gouv.fr/spip.php?action=accéder_document&arg=177472145&cle=95724e499d8f701604873394825478

afd3684010&file=pdf%2FReunion_Bureaux_d_etude_cle018945.pdf

⁴ Ces mesures conditionnent l'octroi des aides européennes (cf. partie III du présent document)

- du lien entre le PLUi et les sites Natura 2000 ;
- de la préservation de la ressource en eau (nitrates et produits phytosanitaires, épandage...);
- des modalités de mise en œuvre et de prise en charge (compensations financières) des trames vertes et bleues (par exemple, en termes d'entretien des haies) ;
- du statut des exploitants (fermage) et des conséquences d'un changement de destination des sols sur le bail.

Si ces questions sont peu détaillées, c'est que le PLUi n'a pas d'impact toujours direct sur ces sujets. Néanmoins, la réponse à ces questions peut se trouver dans l'articulation avec d'autres outils (voir chapitre 3).



Zoom méthodologique :

La méthode dite « **AgriSCoT** » donne des pistes pour élaborer un diagnostic. Même si cette méthode s'applique plutôt au Schéma de cohérence territoriale (SCoT), ces enseignements peuvent être repris pour un PLUi. En particulier, la méthode s'axe autour de trois pré-requis :

- en termes de posture : « l'inversion du regard » : il s'agit de partir des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) et de leur fonctionnement, et ensuite de traiter le projet urbain ;
- en termes de valeurs : il est nécessaire de prendre en compte la multifonctionnalité des espaces agricoles, et de définir une « armature verte » du territoire ;
- trois angles d'approches complémentaires sont à traiter : les espaces agricoles, l'activité agricole, et le type d'agriculture.

Pour plus d'information :

http://terresenvilles.org/upload/pubdoc/pdc_20120906031411_digest_agriscot_juin_2012.pdf

1.2. Quelle méthode pour la réalisation du diagnostic ?

Les méthodologies de diagnostic sont assez diverses, et les documents en résultant peuvent être plus ou moins précis. Par exemple, l'agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune a réalisé un diagnostic très détaillé. Il contient une analyse fine des impacts de l'urbanisation, incluant des évaluations des potentiels agricoles et de mutabilité des parcelles en vue de construire des scénarios ayant le moins d'incidences sur l'activité agricole. Cela permet au final la révision des zonages à la parcelle.



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 – comme cité précédemment – un des objectifs principaux des lois ENE⁵ et LMA⁶ de 2010.

Si tous les diagnostics ne sont pas menés de la même façon, des grandes questions sont néanmoins partagées.

⁵ Article L123-1-2 du Code de l'Urbanisme : le diagnostic « présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » ; article L123-1-3 : le PADD « fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ».

⁶ L'article 51 de cette loi crée les CDCEA.

L'accès aux données

Plusieurs sources de données sont disponibles. Au niveau national, peu sont cependant exploitables pour une analyse fine du territoire. Les statistiques nationales Agreste, et les cultures mises à disposition sur le Géoportail peuvent quand même être utiles.

Au niveau départemental, la Base de données issue des dossiers de Politique Agricole Commune permet de localiser les îlots déclarés dont ceux en agriculture biologique ou faisant l'objet de MAET, d'identifier les dominantes culturales, etc. De plus en plus de DDT utilisent cette base pour réaliser leurs propres analyses ciblées sur l'agriculture pour les porter à connaissance, les notes d'enjeux, et les avis sur projets arrêtés.

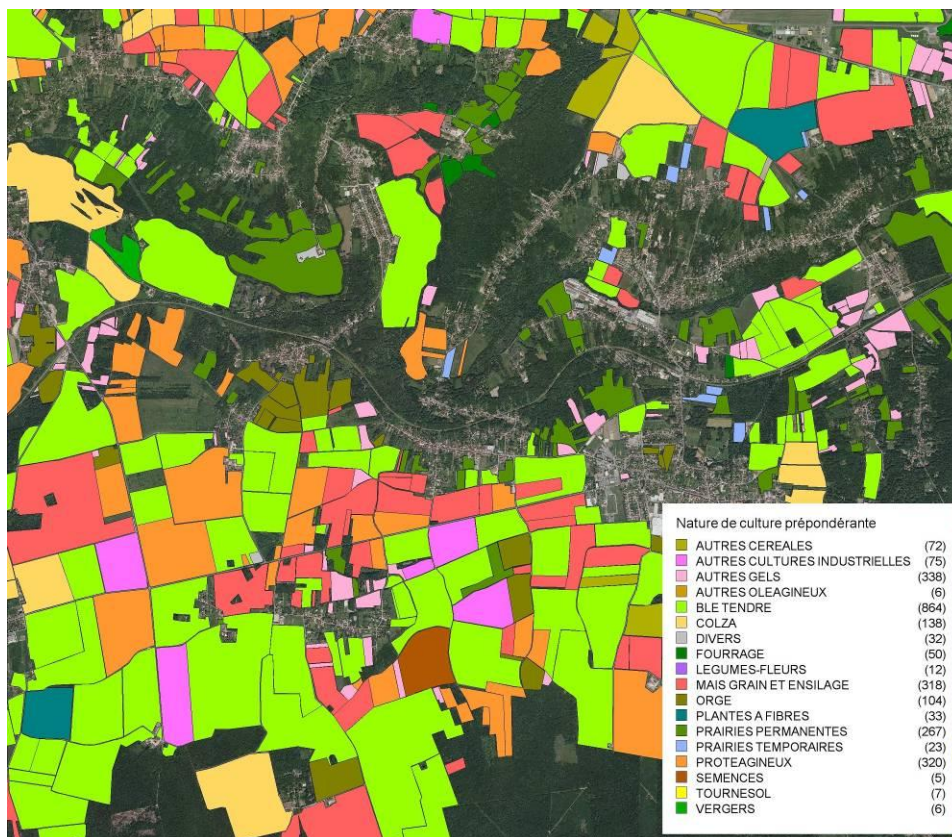


Illustration 2 : Terres en exploitation sur le SCOT de Coulommiers (Seine-et-Marne) Source : CERTU, d'après RPG 2010

Les communes ont aussi des informations (plans d'épandage, parcelles AOC) mais qui nécessitent d'être agrégées à une échelle plus large.

Les enquêtes terrains

Compte-tenu de la difficulté d'accéder à des données complètes sur un territoire, le recueil de données complémentaires auprès de la profession agricole est indispensable. En particulier, les informations relatives aux exploitants et à leurs projets (âge, succession envisagée, projets de construction, etc.) permettent d'éclairer la collectivité dans l'élaboration de son document d'urbanisme, et d'éviter ainsi les décisions qui pourraient bloquer inutilement les projets.

Pour le PLUi de la **communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône**, par exemple, la

Chambre d'Agriculture (CA) a réalisé une étude spécifique. Cet exemple est utile à plusieurs niveaux :

- d'une part, il permet de souligner l'intérêt de faire appel à des prestataires qui connaissent le domaine agricole, notamment en matière d'activité et du fonctionnement des exploitations ;
- d'autre part, dans le cas de Villefranche comme dans beaucoup d'autres, la CA a réalisé une **enquête complémentaire auprès des exploitations agricoles**. À l'échelle d'un PLUi, ce genre d'enquête est facilement réalisable et permet d'avoir une vision exhaustive de l'activité agricole.

Autre exemple : la **communauté urbaine de Strasbourg**, dans le cadre d'une convention avec la Chambre d'Agriculture, a mené une enquête auprès des exploitants mais aussi des consommateurs. L'objectif est de resserrer les liens entre institutionnels, exploitants et consommateurs.

La mise en place d'un observatoire

L'intérêt d'une observation à l'échelle du SCoT ou à l'échelle du PLUi lui-même est souligné. Par exemple, pour le **Grand Chalon**, un observatoire Chambre d'Agriculture et Safer est en cours de mise en place dans le cadre de l'élaboration du SCoT, et les données devraient être réutilisables pour que les PLUi approfondissent à leur échelle.

Les moyens mis en œuvre

L'organisation de la réalisation du diagnostic est importante : quelles parties sous-traiter ? Comment relier les différentes parties du diagnostic ? Sans apporter de réponse définitive, les échanges au sein du Club PLUi ont permis de mettre en lumière des **points de vigilance** :



- **lorsque le prestataire est seul référent** du Maître d'ouvrage, il y a un risque pour ce dernier de ne pas avoir l'ensemble des points de vue sur la question agricole ;
- **lorsque le cahier des charges PLUi est limité sur le volet « diagnostic agricole »**, cela peut induire un traitement incomplet de la problématique ;
- **lorsque les diagnostics se basent sur des données trop anciennes**, ou sur des analyses macro (sans prise en compte de la fragilité des exploitations par exemple), ils peuvent ne pas être pertinents.



La communauté de communes Lisieux Pays d'Auge (Calvados) a choisi pour la réalisation de son PLUi une procédure d'allotissement. Ainsi le diagnostic agricole constitue le lot 2, et s'articule avec le lot 1 qui correspond à la réalisation du PLUi. Cette procédure peut favoriser le choix de prestataires ayant les compétences requises pour des travaux spécifiques, comme le diagnostic agricole.

2. L'agriculture dans le processus d'élaboration du PLUi

2.1. Les acteurs à associer et les arbitrages à faire

Les différents acteurs

Pour assurer une co-construction du projet de territoire sur lequel s'appuie le PLUi, il est nécessaire d'associer largement les acteurs intéressés à la question agricole. Il peut s'agir :

- du monde agricole : la Chambre d'agriculture, les exploitants, la Safer, les présidents d'AFAF⁷, les syndicats d'agriculteurs, les AOC et AOP, etc. ;
- du monde associatif : les associations environnementales, les associations de consommateurs, les associations de chasseurs et de pêcheurs, les associations de tourisme (randonnées...);
- les acteurs institutionnels : Conseils de Développement, Collectivités, Services de l'État.

Tous ces interlocuteurs n'ont pas forcément les mêmes attentes et les mêmes besoins. Selon que l'on se place du point de vue de l'économie agricole, de la protection de l'environnement, ou de l'activité touristique, les enjeux et la vision du territoire sont différents. Ainsi des arbitrages doivent être réalisés.

L'agriculture souhaitée

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 dans le cadre du PLU. Les mesures liées à la préservation des captages par exemple (arrêté de Bassin d'Alimentation de Captage), ont un impact plus direct.

De même les chartes agriculture, urbanisme, territoire (AUT), dont sont dotés un certain nombre de départements, permettent à différents acteurs (État et collectivités principalement) de construire une vision partagée de l'agriculture. L'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) les recense sur [son site](#)⁸.



Illustration 3 : page de garde de la charte AUT du Morbihan, réalisée par la Chambre d'Agriculture, la Préfecture, l'Association des Maires et Présidents d'EPCI, et le Conseil Général.

⁷ Ces Associations Foncières d'Aménagement Foncier, Agricole et Forestier sont créées dans le cadre de l'aménagement foncier rural (ou remembrement). Leurs présidents peuvent être des relais avec les exploitants.

⁸ <http://www.chambres-agriculture.fr/thematiques/territoires/foncier-urbanisme/les-chartes-de-territoire/>

Le bâti en zone agricole

La plupart des arbitrages à effectuer concerne le bâti en zone agricole.

En premier lieu est concerné le **changement de destination des bâtiments agricoles** dans le cadre d'anciens corps de fermes à préserver pour leur qualité architecturale. Ces bâtiments ont une surface plancher particulièrement conséquente donc susceptible de générer des difficultés en milieu tendu s'ils sont reconvertis en logements⁹.

Ensuite, la problématique des **sièges d'exploitation** peut être prégnante. L'application des périmètres d'éloignement est difficile lorsque de multiples bâtiments d'élevage sont au sein du tissu urbain. Cela nécessite d'opérer des choix entre maintien de ces bâtiments et impératifs de renouvellement urbain. Pour éviter les conflits d'usage lorsque des sièges d'exploitation sont dans le tissu urbain, il est alors souvent proposé de réaliser un nouveau siège. Au-delà des difficultés foncières, se pose ensuite la question de la reconversion des sièges existants.

Enfin, l'appréciation du **caractère « nécessaire à l'activité agricole »** (plus encadré depuis la Loi Grenelle 2) de maisons liées à l'exploitation renvoie à l'écriture du règlement et à la jurisprudence¹⁰. Certaines DDT donnent des avis d'inconstructibilité à proximité d'exploitation.



Dans le Rhône, l'ensemble des acteurs concernés – Etat, collectivités, CA – ont réalisé un **guide pour la construction en zone agricole**.

Destiné aux exploitants (ou autre pétitionnaire) qui voudraient construire dans le cadre d'un projet, il permet d'avoir un discours homogène dans le département. Ce guide :

- reprend la définition retenue de l'activité agricole, qui est celle du L.311-1 du Code rural ;
- propose les pièces à fournir lors du dépôt de permis de construire, pour muscler la demande et faciliter l'instruction ;
- demande une justification de la viabilité économique du projet (avec un cas particulier pour les jeunes agriculteurs) ;
- demande de démontrer que la construction est nécessaire au projet (pas d'autre bâtiment pouvant répondre au besoin, localisation appropriée, etc.)

Ce guide est cité dans le PLUi de la **communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône** comme une annexe au PLUi.

L'extension des hameaux

Le territoire rural bourguignon est caractérisé par la présence de multiples hameaux (parfois plus importants que le cœur de bourg en lui-même). Il y a de fait d'importants arbitrages à effectuer sur l'urbanisation de ces hameaux. Généralement, le potentiel d'urbanisation « existant » dans les bourgs suffirait à satisfaire les besoins en logements neufs. Les arbitrages sont complexes puisque les « dents creuses » de certains hameaux sont considérées comme constructibles au titre des Règles générales de l'urbanisme (en l'absence de document d'urbanisme, la construction se limite en effet aux parties actuellement urbanisées) et sont pourtant amenées à être rendues inconstructibles dans le cadre du PLUi (qui peut durcir les règles).

⁹ La question de la construction et du bâti en zone agricole est également traitée dans le paragraphe 1.4 ci-après. La question du pastillage est évoquée à ce moment-là.

¹⁰ Voir sur ce sujet la rubrique sur l'écriture du PLU sur le site du GRIDAUH, et notamment les documents sur les zones A : <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>



La gestion des hameaux et de leur extension doit s'appuyer sur un diagnostic fin et des mesures adaptées aux spécificités locales.

À titre d'exemple, le PLUi (en cours) de **la communauté de communes de Saint-Amarin** (Alsace) a permis de réaliser une analyse sur la structuration du bâti traditionnel, en distinguant des villages « rue » et des villages « hameaux ».

Sur cette base, le PADD affirme la volonté :

- de porter une attention particulière aux sites d'implantation de nouvelles extensions,
- d'identifier le bâti traditionnel pour le préserver,
- et de préserver les vergers et jardins par un zonage adapté.

2.2. La transcription dans les documents du PLUi

Des points de vigilance particuliers sont mentionnés dans la transcription des éléments de projet dans le PLUi.

Zone A ou zone N ?

La question du zonage en ce qui concerne les terres cultivées est souvent problématique.



Rappel :

- 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).

En l'état, certains acteurs peuvent avoir des positions dogmatiques : tout en A sauf les boisements ou tout en N compte-tenu des dispositions du Grenelle (trame verte et bleue, préservation des milieux humides, protection des paysages, etc.). Or, l'objectif est plutôt d'assurer un équilibre¹¹ 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 multicritères** pondérée, pour permettre aux élus de prendre la bonne décision.

De façon générale, il faut garder en mémoire que le choix de la zone doit être justifié 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'une zone N ;
- un secteur spécifique, nommé par exemple Ap permet de préserver le paysage en zone A, en protégeant les haies sans protéger l'ensemble des surfaces de prairies concernées par notamment un usage ou un potentiel agricole (le PLUi du Grand Poitiers définit par exemple une zone A2 qui prend en compte la qualité paysagère).

¹¹ Cette notion d'équilibre est présente dans le code de l'urbanisme dès l'article L121-1, même si de nombreuses dispositions semblent plus favorables aux aspects environnementaux qu'aux aspects agricoles (Évaluation Environnementale, compensations, etc.).



À noter :

S'il est possible de procéder à une catégorisation des zones A ou N, pour reconnaître les diverses fonctions, l'utilisation de l'article L123-1-2 est préférable. Cet article, dans son 7°, permet en effet au règlement « d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les (...) 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 ». Par contre, il n'est pas possible dans les zones A d'interdire toutes les constructions (celles nécessaires au fonctionnement de l'agriculture sont forcément autorisées).

D'autre part, pour prendre en compte la multi-fonctionnalité de l'agriculture, il peut être nécessaire d'autoriser des constructions autres qu'agricoles en zone A (pour l'agritourisme par exemple). Cette question se pose notamment dans la reconversion de bâti agricole (voir précédemment). Deux solutions sont alors utilisables :

- l'identification au bâtiment (qui peut être longue sur un grand territoire et ne concerne que les bâtiments ayant un intérêt patrimonial) ;
- la délimitation de secteur de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL).



Zoom sur les STECAL :

La pratique du pastillage, qui avait pour objectif de délimiter de petites zones N en zone A pour y permettre la construction de bâti non agricole, a été rendue illégale par l'arrêt en Conseil d'État le 31 mars 2010.

Depuis la loi ENE, la situation est plus claire : 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).

Le cas particulier des centrales solaires au sol

La possibilité d'implantation de centrales solaires au sol dans une zone A est un sujet récent et qui peut poser question. Pour apporter des éléments de réponses, référons-nous à plusieurs textes.

Par une circulaire de 2009¹², le Ministère en charge du Développement Durable demande à ses services instructeurs de ne pas autoriser les implantations de centrales solaires dans les zones utilisées par l'agriculture.

« Tout en favorisant le développement de ce type d'installation, vous porterez une attention particulière à la protection des espaces agricoles et forestiers existants ainsi qu'à la préservation des milieux naturels et des paysages. Les projets de centrales solaires au sol n'ont pas vocation à être installés en zones agricoles, notamment cultivées ou utilisées pour des troupeaux d'élevage. »

¹² Il s'agit de la circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol, du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

Il est généralement préférable de privilégier les espaces déjà artificialisés pour les projets de centrales solaires au sol, tels que les friches industrielles, les anciennes carrières, les sites présentant une pollution antérieure, etc. Par ailleurs, ces installations sont soumises à d'autres autorisations.¹³

Le paysage et le patrimoine

Le diagnostic permet d'avoir une vision générale sur les problématiques paysagère et patrimoniale. Si la transcription des objectifs peut se faire via les OAP (voir ch. 1), d'autres dispositifs du PLUi peuvent être utilisés.

Pour les éléments ponctuels, mais constitutifs de continuités écologiques et/ou d'ensembles paysagers, on peut procéder à l'identification « des éléments de paysage (...) à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier »¹⁴ ou au classement en « Espace boisé classé » (EBC).

D'autres possibilités, plus spécifiques au milieu agricole, ont déjà été évoquées précédemment (voir ch. 2), comme le changement de destination de bâtiments agricoles isolés du tissu urbain. Les modalités de changement sont à examiner précisément, notamment lorsque ces bâtiments présentent un intérêt architectural et un potentiel d'accueil susceptible de générer des conflits d'usage.

La transcription de la trame verte et bleue

La déclinaison de la trame verte et bleue (TVB) dans le PLUi impacte la lecture des secteurs à enjeux en matière de maintien de l'activité agricole.

Les continuités écologiques sont à la fois des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques qui contribuent au bon état des ressources en eau. Dans ce cadre, les espaces agricoles contribuent à la TVB : les haies, les cours d'eau, mais également l'espace cultivé sont partie intégrante de la réflexion sur l'armature verte.

Néanmoins, ce sujet est vaste et sera développé par le Club PLUi national en 2014.

¹³ Pour une vision plus large sur la question des PLU et de l'énergie solaire, voir la fiche Certu « PLU et production d'énergie » n°3 d'octobre 2012.

¹⁴ Article L123-1-5 7° du Code de l'Urbanisme.

3. D'autres outils pour aller plus loin

Si l'agriculture doit nécessairement être prise en compte dans le PLUi, d'autres outils permettent d'aller plus loin dans la protection des espaces.

En effet, les leviers d'action directe du PLUi sont limités. Il s'agit notamment :

- du « zonage » agricole plus ou moins constructible ;
- de la protection des éléments du paysage agricole : haies, arbres, vues.

Pour affirmer la composante agricole du projet de territoire qu'il constitue, le PLUi peut s'articuler par exemple avec les chartes AUT précitées. Il décline en outre le SCoT qui contient un volet agricole.

Pour mettre en œuvre cette composante agricole, de nombreux dispositifs peuvent être utilisés :

- **Les Zones Agricoles Protégées**, souvent citées, permettent la protection forte d'un espace agricole. Ce sont des servitudes d'utilité publique instaurées par arrêté préfectoral, à la demande des communes. Les ZAP sont souvent utilisés pour protéger des espaces agricoles en secteur péri-urbain sous pression (exemples : la commune de Chécy dans le péri-urbain d'Orléans¹⁵). Cet outil ne semble donc pas – selon les acteurs interrogés – relever des secteurs ruraux bourguignons : seul le Grand Chalon, qui connaît un certain étalement urbain, peut en avoir l'usage.
- **Le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)**, qui relève d'une politique du Conseil Général, peut utilement compléter le projet porté par le PLUi par un programme d'action. Par exemple, la **communauté de communes des Trois Pays** (Pas-de-Calais) assure la cohérence entre le PLUi et le PAEN, qui s'inscrit dans les zones A. De même, le travail partenarial dans le Rhône a permis de définir des sites à enjeux pour les PENAP (acronyme local pour les PAEN) en cohérence avec les espaces agricoles et naturels du SCoT de l'agglomération lyonnaise.

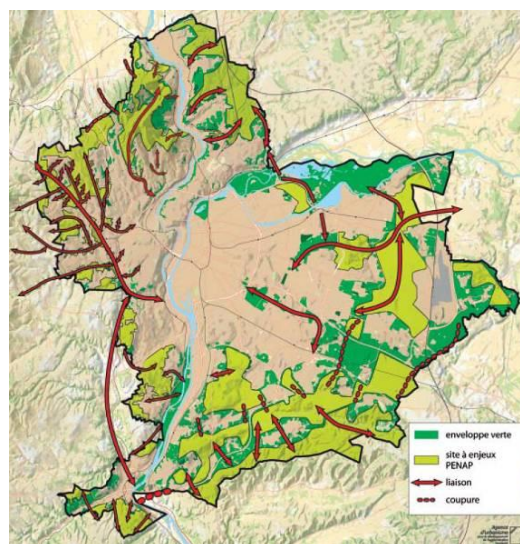


Illustration 4 : Le réseau des espaces agricoles et naturels de l'agglomération lyonnaise recensés dans le cadre du SCoT, et les sites à enjeux PENAP portés par le Conseil Général du Rhône.

Source : Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise.

¹⁵ Les éléments sur la ZAP de Chécy peuvent être consultés ici : http://www.chechy.fr/une-ville-decouvrir/chechy-poumon-vert/zone-agricole-protgee_161.html

Au-delà du PLUi, d'autres leviers peuvent être mobilisés :

- La **réglementation de l'épandage** : il est nécessaire de respecter des distances pour épandre à proximité des habitations, des puits et cours d'eau, des points de captage, etc. Ces distances sont décrites en partie dans l'annexe II de l'arrêté du 8 janvier 1998 fixant les prescriptions techniques applicables aux épandages de boues sur les sols agricoles.
- L'obligation pour l'exploitant **d'entretenir des bandes enherbées ou boisées** de 5 mètres au bord des cours d'eau définis par arrêté préfectoral (L211-14 du Code de l'Environnement), ou d'aider à maintenir des éléments constitutifs du « maintien des particularités topographiques » (jachères fixes, bordures de champs, haies...) qui sont souvent des éléments de paysage.
- Les **mesures agro-environnementales territorialisées**¹⁶ (MAET) permettent de conditionner les aides européennes de la Politique Agricole Commune aux « bonnes conditions agricoles et environnementales » d'une exploitation (elles peuvent par exemple étendre l'obligation d'entretenir les bandes enherbées). Ces MAET peuvent ainsi utilement aider à concilier intérêt agricole et intérêt environnemental.

Bien sûr, il ne faut pas oublier les documents avec lesquels le PLUi doit être compatible comme les schémas de cohérence territoriale (SCoT), et en l'absence de SCOT, le cas échéant, les chartes de parc naturel régional ou de parc national, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). La prise en compte de l'agriculture dans un projet de territoire est réalisée à plusieurs niveaux et via plusieurs outils.

¹⁶ Le devenir des MAET est actuellement en discussion dans le cadre de la réforme de la Politique Agricole Commune.

Éléments de conclusion

La prise en compte de l'agriculture dans un PLUi doit être réalisée aux différentes étapes d'élaboration du document : diagnostic, arbitrages en vue de la construction du projet, et transcription graphique et réglementaire. Sa dimension intercommunale a un intérêt certain, même si des difficultés restent.

L'intérêt de la dimension intercommunale

Au niveau du diagnostic, l'échelle intercommunale est plus adaptée aux dynamiques territoriales. Elle permet de :

- mieux prendre en compte l'économie agricole d'un bassin de vie, notamment en termes de filière. C'est le cas par exemple pour la viabilité d'un abattoir qui est liée au maintien d'un niveau d'approvisionnement local suffisant et donc au nombre d'exploitations ;
- mieux aborder les éléments de circulation, d'accessibilité aux parcelles agricoles, voire aussi le fonctionnement de certaines exploitations agricoles qui ont des parcelles – ou des périmètres de réciprocité – sur plusieurs communes ;
- mieux aborder la gestion des sièges d'exploitations : sur un territoire plus vaste, il est plus aisé de trouver le fonctionnement optimal de l'activité agricole.

En termes d'arbitrage et de construction de projet, la dimension intercommunale permet de :

- réunir les différents acteurs impliqués, pour la plupart à une échelle plus globale que celle de la commune. Ces acteurs (État, associations, CA...) peuvent ainsi donner un avis plus « large » qu'ils ne l'auraient fait si chaque commune avait réalisé son PLU ;
- mieux croiser les enjeux de protection environnementale ou paysagère et de préservation de l'activité agricole afin d'objectiver les choix et arbitrages nécessaires ;
- prendre du recul face à d'importantes pressions locales ;
- d'apporter des compensations en termes de foncier agricole d'un projet d'urbanisation.

Enfin pour ce qui est de la transcription, l'intercommunalité permet notamment de faciliter le choix entre les zones A et N, favorisant la protection d'espaces à enjeu environnemental avec un moindre impact sur l'activité agricole (on peut imaginer un système de compensation, qui n'est pas possible au niveau de la commune, car il y a moins d'espace naturel, agricole ou forestier mobilisable).

Quelques difficultés prégnantes

La réussite de la démarche de PLUi suppose de recourir à des prestataires compétents et d'élaborer le diagnostic agricole en même temps que les diagnostics portant sur les autres thématiques (paysages, déplacements, etc). Néanmoins des points de vigilance sont identifiés.

Les risques de conflits de l'aménagement de l'espace concernent la gestion du foncier entre les espaces agricoles, les espaces naturels sensibles, les espaces de loisirs, et les espaces urbanisés. 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, et plus rarement de lever les freins liés aux contraintes agricoles qui empêchent la construction dans les zones à urbaniser des PLU (notamment la rétention foncière).

La gestion du foncier agricole est d'une grande complexité, lorsqu'on croise les différentes composantes des politiques publiques concernées : valeur agronomique, qualité paysagère, fragilité et mutabilité des exploitations, biodiversité, préservation de l'eau, etc. Elle nécessite donc une analyse fine, en vue de l'opérationnalité des mesures proposées : zonage à la parcelle, échanges

éventuels de foncier susceptible de favoriser le regroupement de parcelles autour d'un siège d'exploitation, ou encore encadrement de 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, et le maintien voire l'amélioration de l'accessibilité des parcelles et de la circulation des engins. En termes de prescriptions du PLU intercommunal, il s'agit en particulier d'adapter les zonages en prenant en compte les usages agricoles existants et potentiels tout en apportant une réponse aux autres enjeux du territoire.

Ressources et bibliographie

Voici quelques références pour aller plus loin sur le lien entre agriculture et planification.

Diagnostics locaux

Chambre d'Agriculture de l'Yonne, *Diagnostic agricole de la Commune de Vinneuf*, 2012.

Agence d'Urbanisme de l'Arrondissement de Béthune, *Diagnostic agricole foncier de Burbure*, juillet 2012.

Chambre d'Agriculture de la Nièvre, *Diagnostic agricole du Syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers*, octobre 2012

<http://www.scotgrandnevers.fr/documents/portal392/1.6---diag-agricole-light-pa.pdf>

(lien consulté le 17 septembre 2013).

Guides locaux

Chambre d'agriculture de l'Ariège, PNR du Haut Languedoc, PNR Pyrénées Ariégeoises, Chambre d'agriculture du Tarn, INRA, *Guide pratique agriculture et foncier : quelles possibilités d'action pour une commune ou communauté de communes*, novembre 2011

<http://www.parc-pyrenees-ariegeoises.fr/Foncier-agricole>

(lien consulté le 17 septembre 2013).

Charte « agriculture, urbanisme et territoires » du Rhône, *Canevas de CCTP pour la réalisation d'un diagnostic agricole préalable à l'élaboration du PLU*, novembre 2012

<http://www.rhone.equipement.gouv.fr/diagnostic-agricole-prealable-a-l-a1636.html>

(lien consulté le 17 septembre 2013).

DDTM de l'Hérault, *Les outils de préservation des espaces agricoles et naturels*, septembre 2012

<http://www.herault.equipement.gouv.fr/espaces-agricoles-en-danger-r1044.html>

(lien consulté le 17 septembre 2013).

DDTM du Calvados, *Prendre en compte l'agriculture dans les projets de territoires*, 2012

<http://www.calvados.gouv.fr/vers-une-meilleure-prise-en-compte-a3052.html>

(lien consulté le 17 septembre 2013).

DDT du Vaucluse, Chambre d'agriculture du Vaucluse, *Étude sur la prise en compte de l'agriculture dans les PLU*, 2012

<http://www.vaucluse.gouv.fr/mieux-prendre-en-compte-l-a753.html>

(lien consulté le 17 septembre 2013).

Références nationales

GRIDAUH, *Travaux du séminaire sur l'écriture des PLU*

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

(lien consulté le 17 septembre 2013).

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France, *Comment prendre en compte le fonctionnement des espaces ouverts ?* Les carnets pratiques n°5, 2011.

Terres en Villes. *L'agriculture dans les SCoT*, Certu, 2012.

ETD, Certu, *Préservation des espaces naturels et agricoles dans les SCoT et les PLU*, série de fiches « La mise en œuvre d'un SCoT », Certu, 2012.