

PLUi et agriculture

Club PLUi Nord Pas de calais

Prise en compte de la TVB dans les zones agricoles : enjeux et outils d'un PLUi



Stratégie dynamique et partenariale de lutte contre la perte de biodiversité, la Trame Verte et Bleue (TVB) dépasse les enjeux de préservation des espaces pour tenir compte, de façon globale, des continuités écologiques et de l'impact des activités humaines sur la biodiversité.

Dans ce cadre, l'espace agricole joue un rôle essentiel pour le maintien ou la restauration de continuités écologiques.

L'agriculture et la TVB, enjeux majeurs de l'aménagement et du développement local, doivent être croisés et traduits au sein des PLUi. Comment articuler ces deux notions qui peuvent parfois paraître antagonistes ? Quels sont les moyens et outils qui permettent de les retranscrire au mieux au sein des PLUi ?

Il convient ainsi tout d'abord de s'intéresser aux interactions entre ces deux univers afin de développer une connaissance partagée. La retranscription de la TVB en milieu agricole se fera ensuite via une palette d'outils à adapter en fonction du contexte local et des choix opérés suite à la concertation, notamment avec le monde agricole.

1. La Trame verte et bleue : l'outil de lutte contre la perte de biodiversité, consacré au niveau national et décliné au niveau local

1.1. L'érosion de la biodiversité

A l'échelle mondiale et nationale, la biodiversité est menacée par de multiples pressions : pollution, réchauffement climatique, surexploitation des espèces et des milieux, expansion des activités humaines (urbanisation, artificialisation des sols, réseaux de transport, etc.) qui détruisent ou fragmentent les espaces naturels.

Aujourd'hui, 36% des espèces étudiées par l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) sont menacées dans le monde, dont 1 mammifère sur 5, 1 oiseau sur 8, 1/3 de tous les amphibiens, et 70% de toutes les plantes. Par ailleurs, 60% des écosystèmes de la planète ont été dégradés au cours des 50 dernières années, et les deux tiers des écosystèmes sont aujourd'hui exploités au-delà de leurs capacités.

Ces constats alarmants poussent certains scientifiques à dire que nous vivons actuellement la « sixième grande extinction » des espèces depuis l'apparition de la vie sur Terre avec un rythme d'extinction mille fois supérieur à la moyenne naturelle.

En France, seulement 22% des habitats et 28% des espèces d'intérêt communautaire sont en bon état de conservation (Rapportage à la commission européenne pour la directive habitats Faune Flore).

La région Nord – Pas-de-Calais regroupe une diversité relativement importante de milieux naturels (littoral, zones humides, milieux boisés, prairies, etc.) mais cet atout est fragilisé par la faible superficie de ces espaces et leur émiettement sur le territoire. Ainsi, le Nord – Pas de Calais compte

la part d'espaces naturels la plus faible de France et il s'agit d'un territoire fortement marqué par l'artificialisation : seulement 9,9 % du territoire régional est occupé par les forêts et les milieux semi-naturels contre 34 % pour la France. Par ailleurs, de nombreuses espèces faunistiques et floristiques sont menacées d'extinction. D'après l'Observatoire de la biodiversité de la Région Nord-Pas-de-Calais, plus d'un quart de la flore régionale est menacé à court ou moyen terme, et parmi les espèces animales, cinq sont considérées « en danger critique d'extinction »¹ sur les listes rouges mondiale et nationale et 35 sont classées « en danger » sur les listes rouges nationale et régionale (oiseaux et mammifères).

1.2. Les composantes de la TVB

Pour lutter contre l'érosion de la biodiversité, la TVB vise à former un réseau écologique cohérent permettant aux espèces végétales et animales de réaliser leur cycle de vie (déplacement, alimentation, reproduction, etc.).

Pour ce faire, la TVB identifie les « continuités écologiques » à préserver ou à restaurer en prenant en compte les activités humaines et les enjeux socio-économiques. Ces continuités écologiques se composent de « cœurs de biodiversité », espaces à haute valeur écologique, et de « corridors écologiques » qui relient les cœurs de biodiversité.

Les objectifs de cette stratégie sont non seulement d'assurer le maintien et le développement des continuités écologiques mais également de mettre en œuvre un véritable projet d'aménagement du territoire, fédérateur et ambitieux, qui valorise le cadre de vie et l'attractivité du territoire. La Trame verte et bleue permet en effet de répondre à la fois à des enjeux environnementaux au sens large (biodiversité, lutte contre les risques naturels, lutte contre le changement climatique, ressource en eau...) mais également à des enjeux économiques et sociaux ou liés à la qualité de vie des habitants (tourisme, filière bois-énergie, mobilité douce, nature en ville...).

1.3. Le cadre national et régional

- Au niveau national

Promue par le Grenelle de l'Environnement, la Trame Verte et Bleue (TVB) a été consacrée comme l'outil phare de lutte contre la perte de biodiversité.

Le législateur a notamment fixé l'objectif pour chaque région de se doter d'un Schéma Régional de Cohérence Ecologique et l'obligation, pour les documents d'urbanisme, de prendre en compte la préservation de la biodiversité et la remise en bon état des continuités écologiques.

La prise en compte de la TVB dans les politiques d'aménagement et de développement des territoires est aujourd'hui renforcée par la loi d'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR », du 24 mars 2014 et par le projet de loi sur la biodiversité déposé à l'Assemblée Nationale le 26 mars 2014.

- Au niveau régional

En Région Nord-Pas-de-Calais, cette thématique fait partie des priorités d'intervention, le territoire étant fortement concerné par l'érosion de la biodiversité. La Région s'est ainsi mobilisée dès 2006 via

¹ Un amphibien (*Rana arvalis* : la Grenouille des champs), un reptile (*Dermochelys coriacea* : la tortue luth), deux oiseaux nicheurs (*Porzana parva* : La Marouette poussin et *Porzana pusilla* : La Marouette de Baillon) et un poisson (*Anguilla anguilla* : l'Anguille européenne). Source : Schéma Régional de Cohérence Ecologique.

l'instauration d'une Trame verte et bleue régionale, aujourd'hui précisée dans le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE), adopté par arrêté préfectoral du 16 juillet 2014.

Dans ce cadre, la Région soutient les études et démarches opérationnelles en faveur de la TVB via la Programmation Pays, des appels à projets...

Enfin, l'existence de l'Observatoire de la biodiversité de la région Nord-Pas-de-Calais est à souligner.

1.4. Les déclinaisons locales

A l'échelle infrarégionale, la TVB est traduite à plusieurs niveaux :

- A l'échelle des Parcs naturels régionaux,
- A l'échelle des Pays et des périmètres de SCoT,
- A l'échelle d'agglomération ou de communes via notamment les PLU/PLUi.

2. L'agriculture et la TVB : des enjeux interconnectés

2.1. Le rôle joué par l'agriculture dans la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques

L'espace agricole comprend des milieux et des espaces propices à la biodiversité, on parle « d'infrastructures agroécologiques ». Ces infrastructures sont constituées, pour l'essentiel, de formations arborées linéaires ou surfaciques (haies, bosquets, arbres isolés et alignés, vergers, agroforesterie...), de surfaces herbacées (bandes enherbées, prairies gérées de manière extensive...), de surfaces cultivées (jachères à caractère environnemental, bandes culturales extensives...), de surfaces rudérales (murets, terrasses, chemins enherbés) et de milieux humides (mares, sources, fossés...).

Elles assurent un rôle majeur en permettant la protection du sol et de l'eau et constituent des habitats favorables à de nombreuses espèces (exemple : certaines haies pour des insectes pollinisateurs), des zones refuges (exemple : bandes enherbées pour la petite faune de plaine) et des corridors permettant le déplacement des espèces (exemple : un réseau de mares pour les batraciens). Elles participent ainsi au maintien et à la restauration des continuités écologiques.

Ces infrastructures, souvent fragmentées, sont fragiles. Leur fonctionnalité écologique dépend de plusieurs facteurs : surface occupée, répartition, structure (forme, taille...), composition pour les formations végétales et mode de gestion.



Extrait du SRCE Nord-Pas-de-Calais (issu du résumé non technique, page 16, juillet 2014).

« L'espace agricole, par la diversité de ses productions, participe à la diversité des paysages de la région. Il renferme des milieux abritant de nombreuses espèces animales et végétales parfois rares et en voie de disparition. »

L'agriculture a toujours joué et joue encore un rôle essentiel pour la préservation de la biodiversité. Cette complémentarité entre environnement et agriculture est d'ailleurs reconnue par le projet de loi sur la biodiversité en cours d'examen à l'Assemblée Nationale.

2.2. Les avantages de la TVB pour le monde agricole

Si l'agriculture permet le maintien et la préservation de la biodiversité, les continuités écologiques jouent, quant à elles, un rôle essentiel dans le système de production agricole d'un point de vue agronomique, fonctionnel, énergétique ou paysager.

Elles présentent ainsi de multiples avantages pour l'agriculture et pour les habitants et le territoire de façon générale : lutte contre l'érosion des sols et les inondations ; amélioration de la qualité des cours d'eau ; protection contre les extrêmes climatiques ; lutte contre les ravageurs de culture ; lutte contre le changement climatique (fonction de puits de carbone par l'absorption et le stockage de CO² atmosphérique et l'émission de dioxygène) ; valorisation énergétique (méthanisation et bois-énergie) ; elles concourent à la qualité paysagère, par la mise en valeur du patrimoine naturel et bâti, par la préservation de certains éléments caractéristiques du paysages : verger, bocage et permettent certaines diversifications d'activités (ex : tourisme vert à la ferme).

2.3. Les actions stratégiques à mener pour mettre en œuvre la TVB en milieu agricole

Avant toute chose, il s'agit de maintenir les infrastructures agroécologiques existantes nécessaires au fonctionnement de la trame.

En complément, des actions peuvent être entreprises pour mettre en place une gestion adaptée (taille des haies avec engins adaptés à des périodes adéquates pour la faune et la flore, fauche tardive...), remettre en bon état les infrastructures (curage de mares...) ou créer de nouveaux espaces (plantations de haies...).

2.4. Les outils permettant de mettre en œuvre la TVB en milieu agricole

Les outils contractuels et les mesures volontaires sont nombreux pour répondre aux enjeux de la TVB en milieu agricole : principe d'éco-conditionnalité (mis en application à partir de juillet 2014), mesures agro-environnementales (MAEt), contrats et chartes Natura 2000, mesures régionales pour l'agroforesterie, financements de l'agence de l'eau sur milieux humides, appels à projets en fonction des territoires, programmes de lutte contre l'érosion des sols...

Ces outils, qui nécessitent un dispositif particulier d'animation, permettent de rendre opérationnelle une stratégie de TVB dessinée à l'échelle d'un territoire dans le cadre notamment d'un document d'urbanisme, SCoT, PLU et PLUi.

2.5. Les freins à la mise en œuvre de la TVB sur un territoire agricole

Les freins à la mise en œuvre de la TVB en milieu agricole portent sur de multiples aspects tant liés à la perception de la TVB qu'aux pratiques ou à l'aspect financier.

Le premier frein mis en avant porte sur le manque d'information et de concertation avec la profession agricole qui engendre des problèmes d'acceptabilité de la TVB. Les inquiétudes de la profession sur la mise en œuvre d'une telle démarche sont nombreuses (crainte de sanctuarisation des espaces, questionnements sur les modalités de prise en compte de l'évolution des exploitations, etc.) et ne peuvent être levées sans un effort particulier de pédagogie et sans associer les agriculteurs au dispositif le plus en amont possible.

Autre freins majeurs liés aux caractéristiques de l'agriculture régionale : l'importance du fermage, de la multipropriété des exploitations et le morcellement des exploitations qui posent des problèmes organisationnels.

Par ailleurs, les outils accompagnant la TVB en milieu agricole présentent certaines lourdeurs administratives (temps d'instruction, pièces demandées) et manquent de souplesse (éligibilité, plafonnement, etc.). En outre, l'incertitude qui pèse sur le devenir de ces dispositifs freine les engagements.

Enfin, les aménagements liés à la TVB engendrent des surcoûts (création, entretien, foncier nécessaire) et de nouvelles pratiques qui doivent être intégrés par l'exploitant.

3. La traduction de la TVB en milieu agricole dans un PLUi

3.1. La gouvernance

Les modalités de concertation retenues conditionnent la réussite de l'intégration de la TVB au sein d'un PLUi. Elles déterminent l'appropriation de la démarche et sa mise en œuvre effective après l'approbation du document.

Ainsi, le monde agricole doit être associé le plus en amont possible via, par exemple, des groupes de travail spécifique, dès la phase de diagnostic et d'identification de la TVB. Les modalités de traduction au sein du PLUi se construisent en partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés afin de s'adapter au mieux aux enjeux locaux.

3.2. Les outils

Le PLUi répond aux enjeux de TVB via plusieurs documents et outils :

- Le rapport de présentation, pivot du document d'urbanisme, doit permettre de mettre en évidence les atouts du territoire en termes agricoles et de continuités écologiques, les aménagements existants et les projets envisagés, les menaces qui pèsent sur cette biodiversité, les combinaisons possibles entre TVB et aménagement du territoire.
- Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables fixe des objectifs de préservation des continuités écologiques identifiées dans l'état initial de l'environnement, voire de restauration ou de création de continuités. Il croise les enjeux de TVB avec les autres enjeux territoriaux et analyse les incidences du projet intercommunal sur ces continuités (maintien, rupture, récréation...)
- Le zonage : les éléments graphiques du règlement permettent d'identifier, localiser et délimiter les zones et éléments ponctuels à enjeu pour la TVB où s'appliquent des règles spécifiques.

La répartition entre les zones A et N et leurs règles associées doivent refléter la réalité du territoire et des enjeux de préservation de la TVB. Un espace agricole situé sur la TVB du territoire communal pourra ainsi être classé en zone A, mais également en zone N pour des espaces présentant des enjeux majeurs de préservation de la biodiversité, ce qui n'exclura pas toute activité agricole.

La diversité des enjeux de protection et la richesse des territoires nécessitent souvent d'affiner le zonage, notamment en délimitant des espaces et secteurs bénéficiant d'un zonage indicé (article R. 123-11 h) et i) du code de l'urbanisme) et/ou en identifiant et

localisant des éléments ponctuels et secteurs à protéger via les outils suivants : les Espaces Boisés Classés » (EBC) au titre de l'article L.130-1 du code de l'urbanisme ; les terrains cultivés ou espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques au sein des zones urbaines (article L.123-1-5 III 5°, ancien L.123-1-5 9° du code de l'urbanisme) ; les ensembles paysagers existants sur un ou plusieurs terrains et tout élément végétal identifié en application de l'article L.123-1-5 III 2°, ancien article L.123-1-5 7° du Code de l'urbanisme ; les emplacements réservés sur les espaces nécessaires aux continuités écologiques (article L.123-1-5 V, ancien article L.123-1-5 8°).

- Le règlement : la mobilisation des différents articles du règlement va permettre de moduler les prescriptions associées aux zonages indicés, secteurs ou éléments à protéger identifiés, en adéquation avec les enjeux locaux de continuités écologiques.

Exemples de mesures : prévoir des bandes d'inconstructibilité en fond de parcelle dans certains secteurs pavillonnaires traversés par une TVB ; imposer des règles de perméabilité des clôtures ; soumettre l'implantation de nouvelles constructions à une marge de recul par rapport aux berges de fossés ou cours d'eau, etc.

- Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) peuvent « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques » (article L.123-1-4 du code de l'urbanisme). Dans ce cadre, il est ainsi possible de définir les enjeux de préservation et de remise en état des continuités écologiques à l'échelle d'un aménagement (OAP sectorisée) ou de l'ensemble du territoire communautaire (OAP thématique).
- Enfin, un cahier de recommandations peut être élaboré et joint en annexe du PLUi. Celui-ci n'a pas de valeur opposable mais présente un intérêt pédagogique. Il peut préciser des schémas de plantation pour les haies ; les techniques de gestion des espaces (maintien des berges, fauche des jachères, noues...) ; des préconisations sur la gestion des mares, des jardins et des fossés, etc.

La palette d'outils mobilisables lors de l'élaboration du PLUi permet de réaliser de véritables choix pour retranscrire les objectifs de préservation de la biodiversité en fonction des enjeux locaux. Plus ou moins souples, plus ou moins ambitieux, ces outils sont à apprécier au cas par cas.

Par ailleurs, aussi ambitieuses quelles soient, les mesures prises dans le cadre du PLUi ne pourraient à elles seules assurer la mise en œuvre effective de la TVB sur un territoire. Le dispositif d'animation et les partenariats contractuels sont essentiels. C'est précisément le croisement des dispositifs réglementaires et d'animation qui permet de concilier TVB et agriculture.

Pour aller plus loin : les productions de l'atelier TVB du club PLUi national

Dans le cadre du club PLUi national, un groupe de travail spécifique sur la Trame Verte et Bleue a été réuni afin d'échanger sur les modalités de traduction de la TVB au sein des PLUi. Trois ateliers ont été constitué concernant la mobilisation des acteurs et la gouvernance ; le diagnostic et les justifications ; les outils et la mise en œuvre du PLUi. Les retours d'expériences issus de ces ateliers sont disponibles sur l'extranet du Club à l'adresse : <http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/les-fiches-methodologiques-plui-et-tvb-a254.html> (Nom d'utilisateur : plui ; Mot de passe : extr@plui).