

# Les travaux du Club PLUi

**Définir l'inconstructibilité et  
la constructibilité des  
zones A et N dans les PLUi**

**Mai 2018**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>1. POURQUOI PROTÉGER LES ZONES NATURELLES, AGRICOLES ET FORESTIÈRES ?</b> ..3	
1.1. Une augmentation continue de l'artificialisation des sols.....3	
1.2. Des espaces agricoles, naturels et forestiers indispensables.....7	
<b>2. DES LOIS POUR PROTÉGER ET VALORISER CES ESPACES DANS LES PLU(I)</b> .....9	
2.1. Une maîtrise de l'urbanisation RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT.....9	
2.2. La préservation des terres agricoles, naturelles et forestières confortée.....10	
2.3. Un principe d'inconstructibilité et des souplesses construits au fur et a mesure. .12	
<b>3. CONCILIER LES ENJEUX DES ZONES AGRICOLES ET NATURELLES DANS LES PLU(I)</b> ..... 19	
3.1. Intégrer les documents de rang supérieur..... 19	
3.2. Exprimer le projet de territoire à travers le Projet d'Aménagement et Développement Durable.....21	
3.3. Règlement et Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) : traduire le projet de territoire pour les zones A et N.....27	
3.4. Faire du rapport de présentation le fil conducteur du PLU(i).....47	
<b>4. CONCLUSION</b> ..... 58	
<b>5. LISTE DES ACRONYMES</b> ..... 59	

Ce dossier a été rédigé par le Club PLUi afin d'accompagner les collectivités engagées dans une démarche de PLUi. Il est le fruit du groupe de travail national portant sur la définition de la constructibilité et l'inconstructibilité en zones agricole et naturelle, qui s'est tenu en 2017, et des recherches complémentaires qui ont été menées depuis.

Les personnes suivantes ont particulièrement contribué à sa rédaction et sa relecture : Laetitia BOITHIAS (CEREMA), Cécile FERE (Algoé), Diane FOMBONNE (Algoé), Sarah OLEI (CEREMA) et Guennolé POIX (Chef de projet du Club PLUi, Ministère de la Cohésion des territoires).

# Introduction

Le principe d'inconstructibilité dans les zones agricoles et naturelles est affirmé depuis bientôt 20 ans en réponse d'une part aux enjeux environnementaux, économiques et paysagers, et d'autre part à la tendance généralisée au mitage du territoire. Il répond aux objectifs de préservation des terres et de maintien de l'activité agricole, de préservation des paysages et des milieux naturels, de lutte contre le mitage, d'évolution des exploitations agricoles, et se trouve confronté à des intérêts multiples notamment dans les territoires où l'habitat est traditionnellement dispersé.

La possibilité de définir des exceptions a connu des changements au fil des évolutions législatives. Ainsi, la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a introduit la notion de caractère exceptionnel des Secteurs de Taille et de Capacité Limitées (STECAL). La loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (dite LAAAF), du 13 octobre 2014, puis la loi pour la Croissance, l'Activité et l'Égalité des Chances Économiques du 6 août 2015 sont venues assouplir les conditions de construction, de changement de destination et d'extension des bâtiments dans ces mêmes zones.

Le Club PLUi a conduit une réflexion sur la mise en œuvre de cette réglementation en organisant une journée de travail le 2 mai 2017 avec des services déconcentrés, des collectivités et des agences d'urbanisme. Des recherches complémentaires ont été menées pour identifier des exemples venant alimenter les réflexions conduites, afin de proposer au lecteur du présent document une appréhension globale de cette problématique sensible.

Un premier chapitre présente les dernières données disponibles sur la consommation d'espace, principale raison de la volonté nationale de préserver les espaces agricoles, naturels et forestiers. Un second chapitre présente les évolutions législatives et réglementaires sur la constructibilité et l'inconstructibilité dans les zones A et N des PLUi. Le dernier chapitre expose les moyens de traduire ces objectifs de préservation et d'utiliser les possibilités d'exception dans les différentes pièces du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi).

# 1. POURQUOI PROTÉGER LES ZONES NATURELLES, AGRICOLES ET FORESTIÈRES ?

## 1.1. UNE AUGMENTATION CONTINUE DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

### **Une augmentation des espaces artificialisés au détriment des espaces agricoles, naturels et forestiers**

Plusieurs bases de données permettent d'appréhender l'artificialisation des espaces et ce, par une observation du sol. Elles aboutissent toutes au constat **d'une augmentation des espaces artificialisés au détriment des espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (NAF) qui tendent à diminuer : les sols artificialisés ont augmenté de 1,2 % par an en moyenne entre 2006 et 2014** (Agreste Primeur, 2015).

Les espaces artificialisés représentent aujourd'hui environ 9,3 % du territoire français (source. Enquête Agreste-Teruti-Lucas 2014) et 5 millions d'hectares en 2014 (800m<sup>2</sup> par habitant), pour 28 millions d'hectares pour les espaces agricoles et 22,8 millions d'hectares pour les espaces naturels et forestiers (Agreste Primeur, 2015).

Entre 1981 et 2012, la progression des espaces artificialisés a été de 67 000 hectares par an en moyenne selon Teruti-Lucas, soit 180 hectares par jour, avec une période d'accélération à la fin des années 2000, et une décélération de 2010 à 2012 (ONCEA, 2014).

Si le rythme annuel de la consommation des espaces a augmenté entre 2000 et 2008, il semble cependant qu'il y ait une légère amélioration depuis. Les analyses effectuées par le Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) à partir des fichiers fonciers, comme les enquêtes Teruti-Lucas, démontrent en effet **un ralentissement de l'artificialisation des terres d'environ 30 % entre 2008 et 2015**. Cette baisse est à relativiser du fait de la baisse du niveau de la construction liée à la crise économique (CEREMA 2016).

### **Zoom sur la notion d'artificialisation**

Ce terme dépend de la nomenclature et de la précision des sources considérées (voir glossaire établi par le Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques (CERTU), 2013)<sup>1</sup>. On retiendra qu'il s'agit d'une transformation des terres agricoles, forestières ou milieux naturels en terres anthropisées (sols bâtis, sols revêtus ou stabilisés, sols enherbés pour d'autres utilisations que l'agriculture ou la protection du milieu naturel...).

1 Certu, septembre 2013, Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers

## Zoom sur les sources de données pour quantifier l'artificialisation des sols

Comme l'indique le rapport ONCEA (ONCEA 2014), les sources de données pour quantifier l'artificialisation des sols sont très différentes dans leur conception et dans leur échelle d'utilisation :

- Les enquêtes Teruti-Lucas du Ministère de l'Agriculture permettent de qualifier l'occupation d'espace surtout à une échelle nationale
  - La base de données satellitaire Corine Land Cover du service statistiques du Ministère chargé de l'environnement, interprétation visuelle d'images satellitaires au 1/100 000° et au caractère européen
  - Les fichiers fonciers de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), issus des données cadastrales MAJIC, concernent uniquement les propriétés privées bâties et non bâties, permettant des exploitations fines localement.

Ces méthodes étant différentes dans leurs approches de l'artificialisation et les sources de données, il est nécessaire de choisir collectivement la méthode à employer, et de ne pas y déroger.

Les fichiers fonciers constituent à l'heure actuelle une des bases de données privilégiées pour répondre aux exigences portées dans les documents de planification et d'urbanisme ; des compléments sont souvent utiles par l'interprétation de photos aériennes, ou encore pour approfondir sur le fonctionnement des espaces (CEREMA, 2013).

Cette artificialisation se développe, **pour les deux tiers** (Agreste Primeur, Teruti-Lucas) **ou plus sur des terres agricoles** : Selon les fichiers fonciers, entre 2000 et 2010, la part des surfaces N est restée stable (33,8 à 34,9 % du territoire), tandis que les surfaces artificialisées ont progressé de 5,6 à 6,2 % et que les espaces agricoles ont régulièrement diminué de 56,2 à 55,4 % (ONCEA, fichiers fonciers retraités). Or, la conversion d'une terre agricole est souvent irréversible.

### Une périurbanisation et un mitage continus

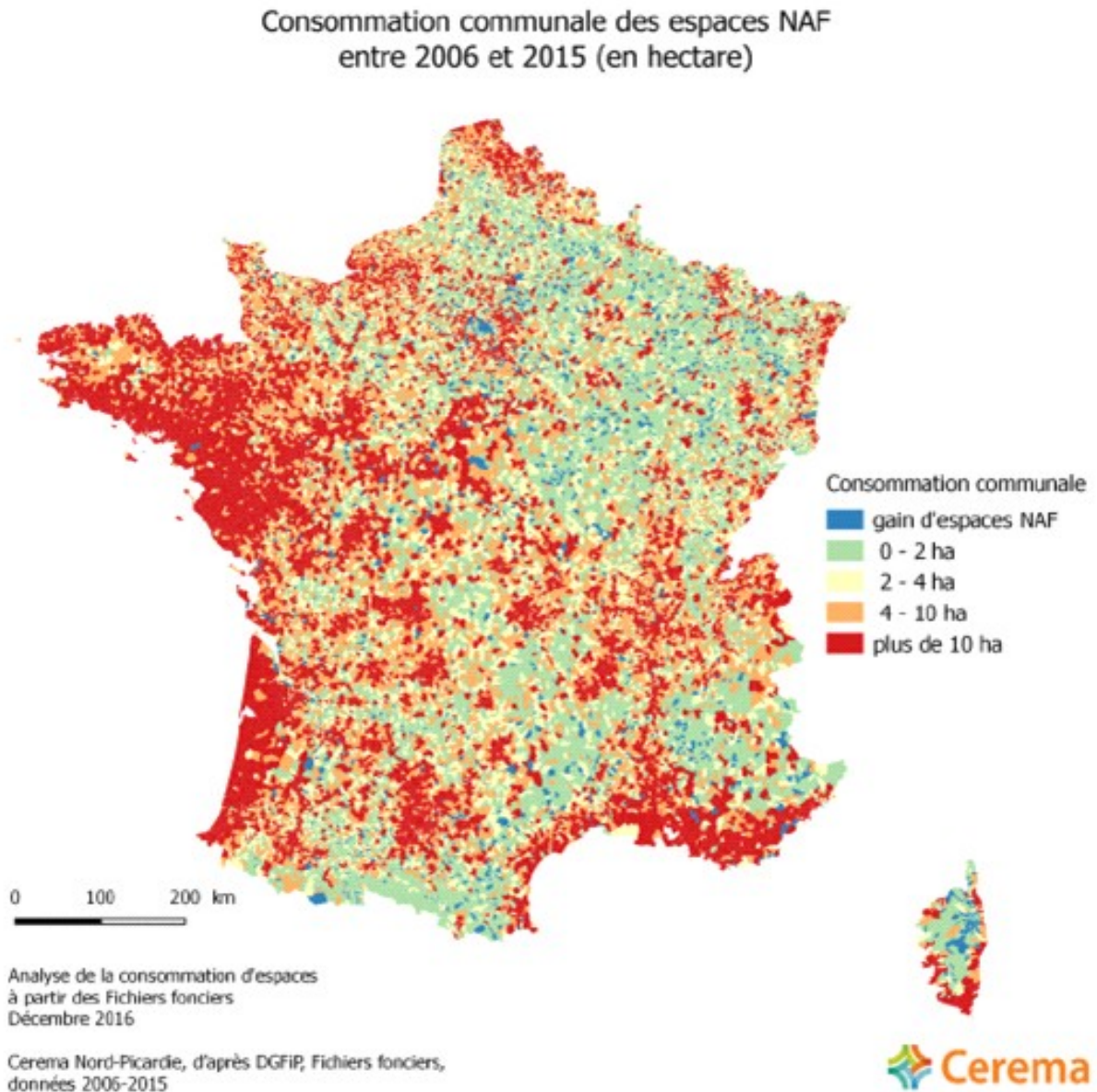
Les espaces périurbains sont les plus touchés par la consommation d'espace, et ce particulièrement en périphérie des centre-bourgs et centres-villages, ainsi qu'autour des villes moyennes. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant qu'il n'est pas toujours corrélé avec la croissance démographique et économique de ces territoires (CEREMA 2016, rapport sur la consommation des espaces).

La consommation d'espaces est le fruit de multiples facteurs : forte aspiration des ménages français à la maison individuelle, parallèlement à une fiscalité et un prix à l'achat décroissants à mesure qu'on s'éloigne des aires urbaines, dispositif Prêt à Taux Zéro (PTZ) ciblant essentiellement la production neuve pour des ménages modestes jusqu'en 2005 ou encore accroissement des zones d'activités économiques et commerciales en périphérie (CEREMA, 2014, Quiz sur l'étalement urbain).

En cohérence avec l'évolution des modes de vie et un allongement progressif des distances domicile-travail (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), 2016, rapport de l'Observatoire des territoires), l'urbanisation continue également de se développer le long des axes de transport.

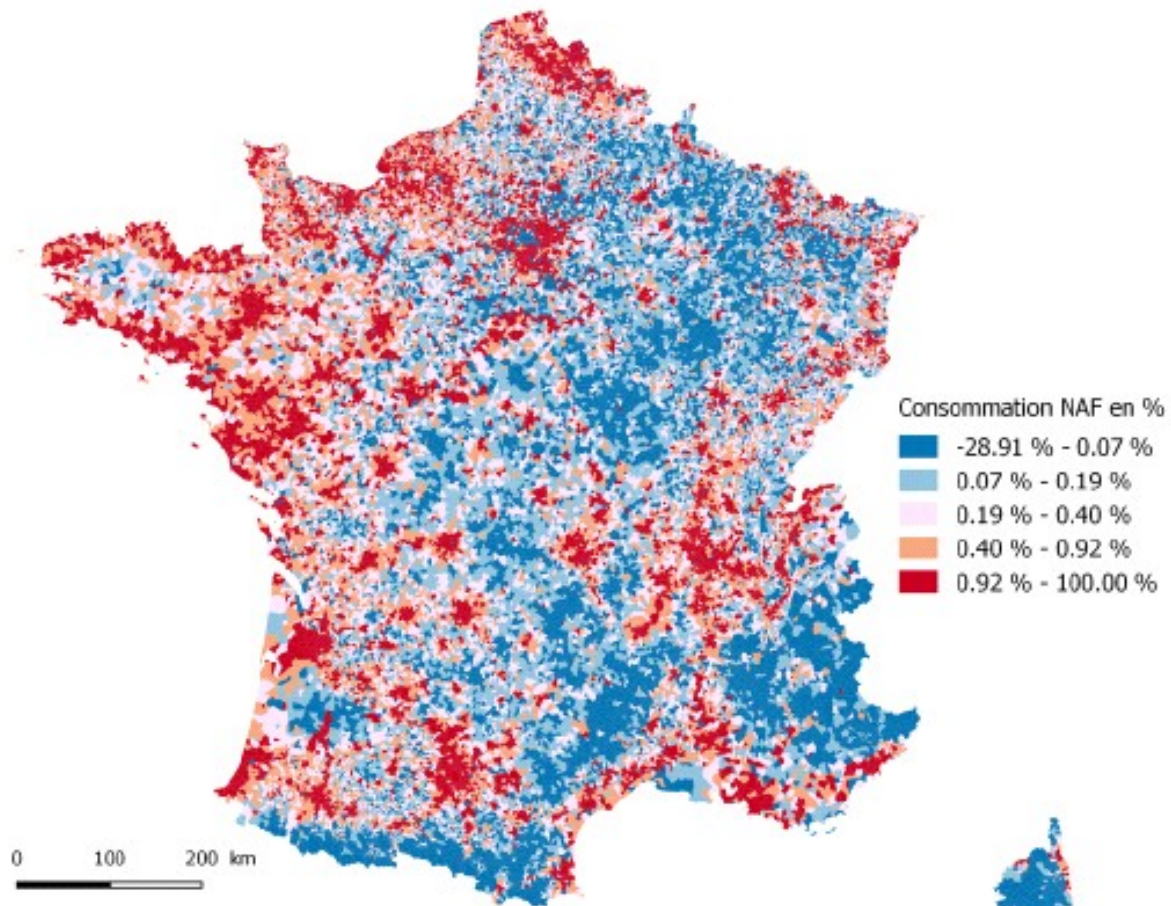
## Des disparités sur le territoire français

Si ces tendances sont nationales, de fortes disparités régionales et locales existent, liées à la pression foncière, à l'attractivité des territoires et au dynamisme démographique qui y est lié.





## Consommation communale des espaces NAF entre 2006 et 2015 (en % des espaces NAF)



Analyse de la consommation d'espaces  
à partir des Fichiers fonciers  
Décembre 2016

Cerema Nord-Picardie, d'après DGFIP, Fichiers fonciers,  
données 2006-2015



## Zoom sur le mitage des espaces NAF

L'évolution de la consommation d'espaces NAF pris en pourcentage fait apparaître des zones où le mitage (multiplication des constructions en discontinuité avec le tissu urbain existant, ONCEA, 2014, Panorama de la quantification nationale des surfaces agricoles) est encore très important sur la période 2006-2015. S'il est favorisé par le desserrement des ménages, le succès constant de la maison individuelle, et un foncier attractif loin des agglomérations (Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer (MEEM), 2017, Artificialisation, de la mesure à l'action), c'est bien souvent un habitat préexistant lié à l'activité agricole.

Les effets négatifs de ce mitage sont des coûts supplémentaires pour les équipements et réseaux, la consommation d'espaces agricoles et naturels, et une atteinte aux paysages.

## Une évolution de la typologie de l'artificialisation des sols

Les surfaces artificialisées qui augmentent le plus depuis 2006 sont celles affectées au logement individuel, au transport et aux infrastructures. Celles affectées au « commerces, finances, services » et au « traitement des déchets » sont également en augmentation, de même que les surfaces consacrées aux activités sportives – golfs, terrains de sport. En revanche, les jardins d'agrément et parcs publics, plus souvent situés à l'intérieur des villes, ont reculé de 2006 à 2012 (CGET, 2014, rapport de l'Observatoire des territoires).


## 1.2. DES ESPACES AGRICOLES, NATURELS ET FORESTIERS INDISPENSABLES

Le sol est une ressource rare, épuisable et difficilement renouvelable. La protection des espaces agricoles naturels et forestiers s'inscrit à la croisée de multiples enjeux, dont des enjeux :

- Environnementaux et de lutte contre le changement climatique (préservation de la biodiversité et des équilibres écologiques, circulation des espèces, pollution des sols et des eaux, imperméabilisation et érosion des sols, îlots de fraîcheur),
- Économiques et sociaux (activités agricoles et agroforestières, tourisme vert, support de matériaux de construction et de combustibles, équilibre des fonctions territoriales),
- De qualité du cadre de vie et de préservation des paysages (fonctions récréatives, accès aux espaces de nature, patrimoine et identité),
- Énergétiques (développement de circuits énergétiques alternatifs avec l'éolien et le photovoltaïque),
- Développement et d'aménagement durable (dépendance énergétique, dépendance à la voiture),
- Alimentaires (approvisionnement local en circuit court, qualité et sécurité des aliments).

Il peut être rappelé que l'agriculture, dans ces espaces agricoles, naturels et forestiers, constitue une activité économique structurante pour le territoire, qui représente 3 % des actifs, et 1,3 % du PIB. La production agricole en France est évaluée à 71,4 milliards d'euros (hors subventions en 2014) et représente 20 % de la production dans l'Union Européenne. Elle a également des retombées sur d'autres secteurs économiques comme le secteur agro-alimentaire, faisant s'élever le chiffre des emplois dépendant de l'agriculture à 18 % de la population active. L'agriculture reste donc un secteur économique clé en France, posant la problématique du maintien d'un tissu de





services et d'habitat dans le milieu rural où se localisent ces activités, mais également les consommateurs.

Les chiffres du Ministère de l'Agriculture (Agreste, les recensements agricoles démontrent la croissance des exploitations de grande dimension économique au détriment des plus petites, et avec elle, la nécessité de disposer de bâtiments agricoles toujours plus imposants, ou du moins de pouvoir faire évoluer ces bâtiments avec l'activité agricole.

Parallèlement, se pose de plus en plus la question du devenir de ces exploitations à l'âge de la retraite de leur chef : conservation d'une parcelle de subsistance, reprise de l'exploitation pour la même activité ou pour une activité agricole différente, disparition de l'exploitation au profit d'un espace naturel ou artificialisé ?

Ces mutations rappellent l'importance de la gestion du foncier agricole dans les documents de planification au regard des enjeux de développement durable.

Les espaces naturels et forestiers sont également des filières locales créatrices d'emplois, dans les structures porteuses des espaces protégés (Parc Naturel Régional (PNR), Sites Natura 2000...) ou dans le secteur privé. Un peu plus de 100 000 emplois sont ainsi liés à la biodiversité dans le secteur privé (génie écologique, bureaux d'études spécialisés, opérateurs de tourisme spécialisés, organismes de formation) (chiffres 2011, rapport Delannoy 2016). De nombreux projets voient également le jour dans ces espaces tant sur l'éducation à l'environnement que sur le développement d'un tourisme respectueux de l'environnement, avec hébergement, activités de pleine nature, musées, etc.

## 2. DES LOIS POUR PROTÉGER ET VALORISER CES ESPACES DANS LES PLU(I)

Dès 1983, le code de l'urbanisme identifie la gestion économe des sols comme un objectif majeur assigné aux collectivités publiques. Les dispositions législatives et réglementaires ont été renforcées depuis les années 2000 pour favoriser une maîtrise de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, en cherchant à agir d'une part sur les règles d'urbanisation et d'autre part sur la protection des terres agricoles. Avec le passage des Plans d'Occupation des Sols (POS) au PLU(i), les zones A et N des PLU(i) sont devenus des espaces « à protéger » : l'inconstructibilité est devenue la règle, avec la possibilité de définir des exceptions.

### 2.1. UNE MAÎTRISE DE L'URBANISATION RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT

Dans les documents d'urbanisme, ce renforcement de la maîtrise de l'urbanisation s'est traduit par une meilleure prise en compte et une amélioration de la connaissance de la consommation des sols (diagnostic, évaluation environnementale, analyse de la consommation d'espace) et à travers l'intégration d'objectifs (protection, maîtrise de la consommation, densification).

**La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)** du 13 décembre 2000 a introduit le principe de développement durable dans les documents d'urbanisme et la prise en compte de la problématique de la consommation d'espaces, avec le changement de modèle d'un urbanisme extensif à un urbanisme intensif de renouvellement urbain. Pour ce faire, la loi SRU a rendu le Coefficient d'Occupation des Sols (COS) non obligatoire dans les PLU(i) et a supprimé la possibilité d'instaurer un plafond légal de densité..

**La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** du 3 août 2009 et **la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE, dite Grenelle 2)** du 12 juillet 2010 ont considérablement renforcé cet objectif de gestion économe de l'espace. La lutte contre l'étalement urbain devient un objectif obligatoire des documents d'urbanisme.

Les PLU(i) doivent réaliser une analyse de la consommation passée des espaces agricoles, naturels et forestiers, fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation des sols, et de lutte contre l'étalement urbain. Ils peuvent imposer un seuil de densité, promouvoir la densification des zones bien équipées et bien desservies par les transports en commun...

**La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)** encadre également plus fortement la consommation d'espace. Elle supprime la taille minimale de terrain et le COS. Elle introduit l'obligation pour les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les PLU(i) d'analyser la capacité de densification des principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain et d'exposer les dispositions favorisant la densification et la limitation de la consommation foncière, dans le rapport de présentation. Les zones à urbaniser n'ayant pas fait l'objet d'une ouverture à l'urbanisation dans un délai de neuf ans après leur création sont à nouveau considérées comme des zones naturelles dans le sens où leur ouverture à l'urbanisation est soumise à la révision du PLU.

## 2.2. LA PRÉSERVATION DES TERRES AGRICOLES, NATURELLES ET FORESTIÈRES CONFORTÉE

La loi SRU du 13 décembre 2000 définit **les zones agricoles, naturelles et forestières des PLU(i) comme des zones « à protéger »**, par opposition aux zones urbanisées dites « U » et aux zones à urbaniser dites « AU » qui ont vocation à accueillir le développement urbain :

- Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles (Article R.123-7 du Code de l'urbanisme en vigueur du 28 mars 2001 au 13 juin 2004).
- Les zones naturelles et forestières sont dites "zones N". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels (Article R.123-8 du Code de l'urbanisme en vigueur du 28 mars 2001 au 3 mars 2012)

D'autres textes confortent en parallèle l'activité agricole, notamment avec **la création des Zones Agricoles Protégées (ZAP)** par la loi d'orientation agricole de 1999, puis des **périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains**, mis en œuvre par les départements (Périmètre de Protection et de Mise en Valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PAEN) ou Protection des Espaces Naturels et Agricoles Périurbains (PENAP)) par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. (Cf. fiche du Club PLUi sur PLUi et agriculture).

Les **lois Grenelle** ont également débouché sur l'adoption de mesures en faveur de la biodiversité : trame verte et bleue, objectifs de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme.

La **loi de Modernisation de l'agriculture et de la pêche** du 27 juillet 2010 crée **les Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA)**, amenées à donner un avis sur les objectifs de réduction de la consommation des espaces agricoles et sur certains permis de construire impactant les terres agricoles, ainsi que l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA). Initialement dédié aux espaces agricoles, le champ d'intervention de ces instances sera élargi par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 11 septembre 2014 aux espaces naturels et forestiers (la CDCEA devient la Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) et l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA) devient l'Observatoire des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (OENAF)).

La **loi ALUR** du 24 mars 2014 impose que **les projets de construction, les aménagements, les installations et travaux** ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole, soient **préalablement soumis pour avis à la CDPENAF** (espaces agricoles, naturels et forestiers) avec la loi AAAF. Cette dernière prévoit, pour les projets publics ou privés susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole, la réalisation d'une étude préalable. Elle introduit également l'obligation de prendre en compte les besoins répertoriés en matière de biodiversité dans le contenu du diagnostic.

En parallèle, lors de l'élaboration des PLU(i), le tour de table des personnes consultées ou des personnes publiques associées s'est élargi aux acteurs portant les enjeux liés à l'agriculture, la sylviculture ou encore à la conchyliculture en zone littorale :

- La Chambre d'agriculture est une personne publique associée dans les documents d'urbanisme, avec une consultation parfois même en amont pour définir un projet agricole ;
- En cas de réduction des espaces agricoles ou forestiers dans le PLU(i), l'avis du Centre national de la propriété forestière est sollicité ainsi que le cas échéant l'avis de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO) dans les zones concernées;
- L'avis de la section régionale de la conchyliculture (ou autre) dans les communes situées en loi Littoral ;
- Consultation, à leur demande, des associations de protection de l'environnement agréées, lors de l'élaboration des PLU(i) ;

### Zoom sur les zones A, N, U et AU dans le code de l'urbanisme

**Les zones agricoles** sont dites « **zones A** » (R. 151-22 du Code de l'Urbanisme (CU)). Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

**Les zones naturelles et forestières** sont dites « **zones N** » (R. 151-24 du CU). Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison :

- 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ;
- 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ;
- 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ;
- 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ;
- 5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues.

**Les zones à urbaniser** sont dites « **zones AU** » (R. 151-20 du CU). Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.

**Les zones urbaines** sont dites « **zones U** » (R. 151-18 du CU). Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

### Repère. Des chartes départementales sur le foncier et la préservation de l'espace agricole parfois appelées « charte agriculture et urbanisme »

Un mouvement a initié par la circulaire « Barnier » en 2008, pour engager des chartes avec les communes, l'État et les Chambres d'agriculture sur l'usage économe des terres agricoles. Il a entraîné la multiplication des chartes départementales sur le foncier et la préservation de l'espace agricole (notamment entre 2008 et 2011), fruit d'un travail partenarial entre les services de l'État, le département, la chambre d'agriculture et les associations des maires, voire avec les autres chambres consulaires. Une charte a vu le jour dans presque tous les départements, avec pour objectif commun la lutte contre la consommation des terres agricoles.

## 2.3. UN PRINCIPE D'INCONSTRUCTIBILITÉ ET DES SOUPLESSES CONSTRUITS AU FUR ET A MESURE

Dans les zones agricoles, naturelles et forestières des PLU(i), l'inconstructibilité est la règle. Ces zones ne sont toutefois pas des terrains nus : elles « accueillent fréquemment des bâtiments dont le maintien, la préservation ou la réhabilitation peuvent s'avérer indispensables pour satisfaire les besoins en constructions ou pour assurer la diversification de l'activité des exploitations agricoles » (Le Grand, 2015, p. 13).

Le législateur a ainsi précisé certaines exceptions à l'inconstructibilité, en autorisant des constructions, changements de destination, extension et annexes. Ces exceptions visent à prendre en compte les enjeux liés aux constructions agricoles, aux services publics, au patrimoine et à l'identité, au tourisme, à l'économie ou encore au maintien de la vie en zone rurale, dans les zones agricoles, naturelles et forestières.

### Repère. Les zones NC des POS

Dans les zones NC des POS, l'affectation des constructions qui pouvait faire exception à l'inconstructibilité n'était pas précisée dans le code de l'urbanisme. Les auteurs des POS pouvaient ainsi élargir la liste des constructions autorisées à des constructions qui n'étaient pas strictement liées à l'agriculture. La doctrine ministérielle permettait notamment d'autoriser en zone NC des activités de loisir et de camping. Cette souplesse et cette imprécision constituaient « une source d'insécurité juridique pour les auteurs des plans d'occupation des sols, le juge administratif se limitant très souvent à une interprétation beaucoup plus restrictive » (Gridauh).

La loi Solidarité et Renouvellement urbains du 13 décembre 2000 précise les « seules constructions » autorisées en zone A et N :

- « Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A »
- Dans les zones N, « des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages ».

Pour éviter la dégradation de bâtiments ayant perdu leur vocation agricole dans les zones agricoles (Source: Circulaire du 18 novembre 1974, citée dans le Guide des POS, MELT, 1998, p. 115, cité dans GRIDAUH, Écriture du PLU, l'écriture du règlement : zonage / zone A / fiche 4, Jean-François Inserguet), la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 autorise le changement de destination des bâtiments agricoles dans les zones agricoles, « en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial », et « dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole ». Suite à la loi ENE de 2010, la création de STECAL est autorisée en zone A et intégré à l'article. L. 123-1-5 du Code de l'Urbanisme.

Le changement de destination d'un bâtiment consiste en une évolution de son affectation qui correspond à « la vocation pour laquelle celle-ci a été réalisée ou transformée », et correspond à celles précisées à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme : habitation, hébergement hôtelier, bureau, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt et installation nécessaire à un service public d'intérêt collectif (Le Grand, op cit., p. 14).

La **Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (MAP)** de 2008 a complété l'exception à l'inconstructibilité, en fixant des conditions pour les seules constructions autorisées :

- de compatibilité avec l'activité agricole, pastorale ou forestière et de non atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages en zone A ;
- de préservation des sols agricoles et forestiers et de sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages en zone N.

Certains élus ont ainsi choisi d'utiliser la possibilité offerte de délimiter des STECAL, afin de permettre la gestion des hameaux existants dans les zones naturelles et agricoles, ou encore pour la gestion de carrières, d'unités de tourisme, de golfs, etc.

De nombreuses dérives à l'inconstructibilité dans les zones A et N ont été constatées par les services de l'Etat, dans l'utilisation des STECAL ou « pastilles ». Certains PLU(i) ont été annulés pour pastillage immodéré, ou parce que certains STECAL n'étaient pas détournés au plus près du bâti existant.

L'analyse d'un panel de 6 428 procédures mises en œuvre pour faire évoluer les POS ou les PLU(i) entre 2010 et 2012 a démontré que le pastillage a été utilisé dans 41 % des cas, et dans près de la moitié des départements où le recours au pastillage a été constaté, il a été effectué sur des parcelles non bâties, facteur supplémentaire de mitage des terres agricoles ou naturelles. Selon l'étude d'impact de la loi ALUR, cette utilisation des STECAL « se révèle souvent coûteuse en termes d'équipements, de services publics et de réseaux, consommatrice de terres cultivables et préjudiciable à la qualité des paysages ».

Face à ces tendances, **la loi ALUR s'est attachée à limiter les exceptions à l'inconstructibilité dans les zones A et N. Pour limiter le recours au pastillage, le caractère exceptionnel des STECAL a été affirmé** pour les constructions dans les zones A et N, désormais également étendu « aux résidences démontables pour habitat permanent » et « aux aires d'accueil des gens du voyage et terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage ». Le règlement doit préciser : « les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire ».

**La possibilité de ce changement de destination a été étendue aux zones N, mais conditionnée par « l'activité agricole » et « la qualité paysagère du site ».** Dans les zones agricoles et naturelles, et en dehors des STECAL, le règlement peut « désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ».

En outre, les bâtiments d'habitation existants « peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes, [là aussi] ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ». Le règlement doit également préciser « la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone ».

**La loi ALUR a également renforcé le contrôle de la CDPENAF**, qui doit émettre un avis conforme pour la délimitation des STECAL, les dispositions du règlement concernant les changements de destination, les annexes et les extensions, lors de l'élaboration des PLU(i).



Alors que les dispositions de la loi ALUR concernent les PLU(i) dont l'élaboration a été prescrite après le 27 mars 2014, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation, et la forêt du 13 octobre 2014 dite **loi LAAAF**, et la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, **assouplissent les exceptions à l'inconstructibilité dans les zones A et N, pour permettre le changement de destination, les annexes et les extensions :**

- **Tous les bâtiments en zone A et N peuvent faire l'objet d'un changement de destination**, le critère « d'intérêt architectural ou patrimonial » disparaît ;
- **Les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions** (auparavant « limitées ») ou d'annexes, « dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ». **L'avis de la CDPENAF est requis par les travaux d'annexes ou d'extensions.**

**Le recours au STECAL demeure exceptionnel** dans ces lois.

	Loi ALUR	Loi dite LAAAF	Loi du 6 août 2015
STECAL	A titre exceptionnel, délimiter des STECAL où sont autorisées : - Constructions. - Aires d'accueil des gens du voyage et terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage - Résidences démontables pour habitat permanent Le règlement précise les conditions hauteur / implantation / densité pour insertion dans l'environnement et compatibilité avec maintien caractère naturel, agricole ou forestier et les conditions raccordement aux réseaux publics / hygiène / sécurité. Avis de la CDPENAF		
<b>En dehors des STECAL, évolutions sous conditions</b> de ne pas compromettre l'exploitation agricole et la qualité paysagère et avis conforme de la CDPENAF et, pour ce qui concerne les zones N, de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS)			
Changement de destination	Bâtiments <b>en zone A et en zone N</b> , présentant un <b>intérêt architectural ou patrimonial</b>	Tous les bâtiments en zone A et N	
Extension des bâtiments	Bâtiments en zone A, <b>présentant un intérêt architectural ou patrimonial</b> Constructions et installations <b>nécessaires à l'exploitation agricole</b> (zone A et N) et <b>forestière</b> (zone N), et les <b>CINASPIC<sup>2</sup></b> (zones A et N).	Tous les bâtiments d'habitation (Le critère d'extension limitée de la loi ALUR n'est plus exigé) Règlement précise zone d'implantation, conditions de hauteur, d'implantation et de densité des extensions	
Annexes			Construction d'annexes aux logements existants.

2 CINASPIC : Constructions et Installations Nécessaires aux Services Publics ou d'Intérêt Collectif

## **Le regard d'un juriste sur l'évolution de l'utilisation des STECAL dans les PLU(i) suite aux lois ALUR, LAAF et loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

Pour Vincent Le Grand, enseignant et consultant en droit de l'urbanisme, suite aux arrêts du Conseil d'État de Chateauneuf-du-Rhône et de Vaison-La-Romaine, puis aux lois ALUR, LAAF et la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'utilisation des STECAL s'oriente dans la pratique vers :

- une raréfaction du recours aux STECAL dans les PLU(i) induite par l'exceptionnalité des STECAL introduite par la loi ALUR et maintenue par les lois LAAF et pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques;
- un changement de motif de recours aux STECAL, dont l'objectif n'est plus la gestion de l'habitat existant, mais la construction et la gestion des autres constructions, les changements de destination étant généralisés à l'ensemble des constructions et les annexes et extensions étant autorisées pour les bâtiments d'habitation ;
- des périmètres de « STECAL » plus globaux et élargis dans les PLU(i) : le STECAL n'est plus utilisé pour un seul bâtiment, mais à l'échelle de périmètres qui correspondent à des hameaux ou des regroupements de constructions, marquant le passage de règlements graphiques « à petits pois » à « tâches » ;

**Ce constat ne reflète pas exactement la doctrine de l'État. Pour mémoire, lors des travaux menés dans le cadre de la loi ALUR, le législateur s'est clairement exprimé pour une exceptionnalité de ces STECAL et leur limitation dans l'espace ; cela dans l'objectif de limiter le mitage et de ne pas l'encourager.**

Échéances législatives et réglementaires		Apports en faveur de la limitation de la consommation NAF	Principales adaptations adoptées pour la constructibilité des espaces NAF
Loi de Solidarité et de Renouveau Urbain	2000	Le PLU est instauré pour remplacer les POS. Il doit présenter les grands objectifs du territoire en matière de développement durable, et notamment en matière de densification. Les secteurs A et N sont définis dans le code de l'urbanisme : - <b>A</b> : Secteurs équipés ou non, à <b>protéger</b> en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. - <b>N</b> : Secteur équipés ou non, à <b>protéger</b> en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels.	En zone A : seules sont autorisées les constructions et installations nécessaires : - aux services publics ou d'intérêt collectif - et à l'exploitation agricole En zone N : Des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), à la condition qu'elles ne portent atteinte : - ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ; - ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages.
Loi Urbanisme et Habitat	2003		Le changement de destination des bâtiments agricoles est autorisé à deux conditions : - pour des motifs d'intérêt architectural ou patrimonial - dès lors que cela ne compromet pas l'exploitation agricole
Loi d'Orientation Agricole	2006	Les SCoT et PLU doivent faire exposer des <b>diagnostics</b> au regard des besoins en matière d'agriculture et d'environnement.	
Lois « Grenelle »	2009 2010	Les SCoT et PLU doivent <b>analyser la consommation d'espaces NAF</b> et déterminer des <b>objectifs de consommation d'espaces</b>	L'article L. 123-1-5 est créé pour autoriser la création de STECAL en zone A
Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche	2010	Les <b>commissions départementales de la consommation des espaces agricoles</b> (CDCEA) sont créées pour donner un avis sur certaines procédures et autorisations d'urbanisme. La loi MAP se donne comme objectifs de « réduire de moitié le rythme des consommations des terres agricoles d'ici 2020 ».	Des conditions sont ajoutées aux possibilités de constructions en zone agricole (R.123-7): « les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages » Les constructions sont autorisées en zone N aux mêmes conditions.
Décret 2012-995	2012	L' <b>évaluation environnementale</b> des documents d'urbanisme est renforcée pour une prise en considération plus importante des effets du projet sur les espaces agromatériels	
Loi ALUR	2014	Les obligations des SCoT et PLU pour l'analyse de la consommation d'espaces NAF sont renforcées : <b>analyse des capacités de densification</b>	L'exceptionnalité des STECAL est affirmée par la loi et étendue aux : - Constructions - Aires d'accueil des gens du voyage et terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage - Résidences démontables pour habitat permanent L'avis conforme de la CDPENAF est requis pour la délimitation de ces zones et les travaux. Dans les zones N, l'avis de la CDNPS est requis uniquement au moment des travaux.

Échéances législatives et réglementaires		Apports en faveur de la limitation de la consommation NAF	Principales adaptations adoptées pour la constructibilité des espaces NAF
Loi AAF	2014	Le rôle et le champ de compétences de la CDCEA devenue <b>CDPENAF sont élargis</b> . Avis sur certains permis de construire et plus seulement au stade du document d'urbanisme. Création d'un <b>observatoire national de la consommation des espaces agricoles</b> (ONCEA) élargi par la loi LAAF aux espaces naturels et forestiers (OENAF)	Le critère désignant des bâtiments « d'intérêt architectural ou patrimonial » pouvant faire l'objet d'un changement de destination ou d'extension disparaît : tous les bâtiments en zone A et N peuvent en faire l'objet, le règlement devant définir la zone d'implantation, les conditions de hauteur, d'emprise et de densité des extensions. Le caractère limité des extensions disparaît, et ces extensions sont possibles aussi dans les zones N.
Loi NOTRE	2015	Le cadrage des SCoT et PLU(i) est renforcé par l'obligation de compatibilité avec les règles édictées par le SRADDET en matière de consommation d'espace	
Loi « Macron »	2015		La possibilité de construire des annexes aux logements existants dans les zones A et N est ouverte (garages, abris, piscines, abris de jardin ou d'animaux). Ne sont pas nécessairement dans la continuité du bâti existant. L'avis de la CDPENAF est requis pour les travaux d'annexes ou d'extensions.
Loi Biodiversité	2016	Renforce la protection de certains espaces naturels nécessaires à la biodiversité. Suivi renforcé de la mise en œuvre des mesures compensatoires.	



Face à l'augmentation de la consommation d'espace et aux enjeux de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers, la loi a progressivement renforcé la maîtrise de la consommation des sols et la protection des espaces, naturels et forestiers, notamment à travers les documents d'urbanisme et différents outils (ZAP, PENAP/PAEN) qui s'imposent aux documents d'urbanisme.

Dans les PLU(i), les zones agricoles et naturelles, clairement distinguées des zones urbanisées et à urbaniser depuis le passage du POS au PLU avec la loi SRU, sont devenues des zones « à protéger », où l'inconstructibilité est la règle et la constructibilité l'exception.

Toutefois, pour répondre aux enjeux de développement et d'évolution des activités agricoles, de développement des services publics ou d'intérêt collectif, de préservation du patrimoine et de l'identité de ces zones ou encore de maintien de la vie dans les territoires ruraux, le renforcement de la protection de ces espaces et les exceptions à l'inconstructibilité ont progressivement évolué, dans le cadre des lois Grenelle, puis de la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche de 2012, de la loi ALUR de 2014, et de la loi AAAF en 2014 et de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques en 2015.

Suite à la loi ALUR, les constructions neuves doivent demeurer exceptionnelles dans les zones A et N et doivent être réalisées dans des « secteurs de taille et de capacité limitées » (STECAL) définis dans les documents d'urbanisme.

Pour les bâtiments existants, les changements de destination, les extensions et annexes des bâtiments d'habitation existants sont généralisés dans les zones A et N, renforçant le rôle du PLU(i) et du règlement pour définir les conditions en matière d'implantation et de forme urbaine, pour l'adapter au contexte et au territoire. En parallèle, l'encadrement et le contrôle des documents d'urbanisme ont été renforcés, notamment par les CDPENAF.

Suites à ces évolutions, ce présent document donne à voir les pratiques des PLU(i) pour protéger de façon stricte les zones A et N et pour définir les exceptions à l'inconstructibilité.

### 3. CONCILIER LES ENJEUX DES ZONES AGRICOLES ET NATURELLES DANS LES PLU(I)

Le code de l'urbanisme fait de la gestion économe du sol un principe majeur de la planification. Son premier article (L. 101-1) rappelle que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation » et que « les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences ». Leurs actions en matière d'urbanisme - notamment dans les PLU(i) - doivent viser à atteindre l'équilibre entre « le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux » et « une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, [...] la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ». Ces actions doivent aussi répondre aux enjeux de « protection des milieux naturels et des paysages, [de] préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, [...] des continuités écologiques » (art. L. 101-2 du code de l'urbanisme).

#### 3.1. INTÉGRER LES DOCUMENTS DE RANG SUPÉRIEUR

Pour faciliter l'harmonisation de ces décisions d'utilisation des sols entre collectivités publiques, le PLU(i) est, comme d'autres documents de planification, intégré dans une hiérarchie des normes qui lui impose de respecter, d'être compatible ou de prendre en compte les objectifs et documents de planification de niveau supérieur. Or, la plupart de ces documents contiennent des orientations sur la gestion économe du sol ou la protection d'espaces NAF (cf. schéma et zoom ci-après).

Dans ce cadre, le PLU(i) doit en premier lieu être compatible avec **le schéma de cohérence territoriale (SCoT) « intégrateur »** de l'essentiel des documents de niveaux supérieurs au PLU(i)<sup>3</sup>. Ce dernier porte des orientations tant en matière de projet de territoire, de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, que de protection et de mise en valeur des espaces NAF et d'enjeux associés à ces espaces (ressources naturelles, continuités écologiques, qualité paysagère...).

Dès le début des années 2000, **certains SCoT ont impulsé une dynamique d'« inversion du regard » sur les espaces NAF sur leur territoire, en ne considérant plus ces espaces comme des « vides » et des réserves foncières pour l'urbanisation, mais comme des espaces structurant le territoire, à forte valeur économique, sociale, paysagère et récréative, à protéger et à mettre en valeur**, notamment pour répondre aux problématiques d'étalement urbain et de consommation des terres agricoles et naturelles. Parmi les outils à disposition, le SCoT arrête les objectifs chiffrés de consommation économe d'espace et détermine les espaces NAF à protéger...

En l'absence de SCoT applicable, le PLU(i) doit être compatible et prendre en compte davantage de documents-cadres (article L. 131-7 CU). Sa capacité d'ouverture d'espaces à l'urbanisation est aussi plus limitée (voir articles L. 142-4 et L. 142-5 CU).

<sup>3</sup> Voir notamment les exemples de compatibilité dans la fiche du Club PLUi « modération de la consommation d'espace » (2015, p.5)



## Exemple.

**Le SCoT de l'Ouest Lyonnais** (approuvé en 2011) met en œuvre le concept de « village densifié » en priorisant l'urbanisation dédiée à l'habitat au sein de l'enveloppe urbaine existante (mobilisation des « dents creuses », réhabilitations, démolition-reconstructions, objectifs de densité...). Il prescrit que « les espaces d'urbanisation excédentaires repérés devront être reclassés en espaces agricoles et/ou naturels dans les PLU révisés ». Il fixe aussi des principes de gestion économe du foncier pour les zones d'activités (densification des zones existantes, phasage des extensions-créations...). Il définit des espaces agricoles stratégiques (à classer en zone A ou N) et des espaces et éléments naturels à protéger.

## Zoom sur les autres documents de rang supérieur au PLUi

Outre le SCoT, plusieurs documents s'imposant aux PLU(i), directement ou à travers le SCoT, peuvent prévoir des orientations influant la consommation d'espaces NAF dans les plans locaux d'urbanisme. Parmi les documents visés dans le schéma ci-dessus, par exemple :

- Au niveau régional, le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) définit les orientations de gestion économe de l'espace. Le Schéma Directeur d'Île-de-France (SDRIF) vise à maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace. Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) fixe des orientations de préservation de l'environnement, de développement agricole, rural et forestier, de la pêche et de l'aquaculture... Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) définit les orientations de protection de l'environnement et la localisation préférentielle des extensions urbaines et des activités (notamment agricoles et forestières...);
- Les lois Littoral et Montagne encadrent ou interdisent l'urbanisation de certains espaces NAF ;
- Le Schéma Régional des Cohérences Écologiques (SRCE), le Schéma Directeur d'Aménagement et des Gestion des Eaux (SDAGE) et le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) identifient plus particulièrement certains espaces et éléments naturels supports de biodiversité et de continuités écologiques à préserver ;
- Les chartes des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux permettent de protéger certains espaces NAF justifiant d'un intérêt particulier (patrimoine naturel, culturel, paysager...);
- Le Schéma Départemental d'Accès à la Ressource Forestière (SDARF) prévoit les itinéraires pour l'accès à la ressource forestière ;
- Certains Projets d'Intérêt Général peuvent protéger des espaces NAF (ex : le Projet d'Intérêt Général (PIG) de la plaine des Chères<sup>4</sup>)...

**C'est dans un contexte d'harmonisation des décisions aux différentes échelles du territoire que la collectivité va pouvoir porter son projet de territoire à travers le PLU(i).**

<sup>4</sup> <http://www.rhone.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-urbanisme-construction-logement/Urbanisme/Projet-d-Interet-General-PIG/Projet-d-interet-general-de-la-Plaine-des-Cheres>

## 3.2. EXPRIMER LE PROJET DE TERRITOIRE À TRAVERS LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Clef de voûte du plan local d'urbanisme, le PADD permet d'explicitier le projet de territoire porté par la collectivité. Il exprime les grandes orientations du territoire en matière de développement urbain et de protection des espaces naturels, de soutien aux activités agricoles, de modération de la consommation foncière et de lutte contre l'étalement urbain, ainsi que de maintien des activités dans les espaces NAF, qu'il s'agisse d'activités agricoles, sylvicoles, artisanales, touristiques...

### **Repère. Le rôle du PADD d'un PLU(i) (L151-5 du CU)**

Le projet d'aménagement et de développement durables définit :

1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;

2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles.

### **Repère. La cohérence des pièces du PLU(i)**

En matière de protection des espaces NAF comme dans les autres domaines, les orientations du PADD ne se limitent pas à des intentions dont les parties du PLU(i) opposables aux autorisations d'urbanisme pourraient s'affranchir. Ces parties opposables ont, au contraire, vocation à mettre en œuvre de manière opérationnelle les orientations du PADD : elles doivent rester cohérentes avec lui (articles L. 151-6 et L. 151-8 CU).

Cet impératif de cohérence avec le PADD est régulièrement rappelé dans les avis de l'État ou de l'Autorité environnementale<sup>5</sup> sur les projets de PLU(i) arrêtés.

### 3.2.1. Inverser le regard sur les espaces naturels, agricoles et forestiers

L'élaboration du PADD du PLU(i) constitue l'opportunité de mobiliser les acteurs du territoire autour du développement du territoire souhaité ou non. Ce projet nécessite la sensibilisation de chacun des territoires et l'intégration de leurs enjeux agricoles et environnementaux.

Comme pour les SCoT (cf. 3.1), la définition des grandes orientations du PADD localisant ce développement représente une opportunité « d'inverser le regard » sur les espaces NAF, en privilégiant le développement urbain dans les « vides » de l'enveloppe bâtie des centre-bourgs (particulièrement dans les polarités bien équipées) et dans leurs secteurs artificialisés mutables (friches industrielles, quartiers à rénover...) ou optimisables (dents creuses, densification), plutôt que dans les secteurs agricoles, naturels ou forestiers. De nombreux exemples de recherche de modération de la consommation d'espace ont été vus dans le cadre de travaux du Club PLU<sup>6</sup>.

5 Synthèse annuelle Ae / MRAe 2016 (p.18) : « Les plans [...] énoncent des orientations générales souvent vertueuses en matière de protection et de préservation de l'environnement, mais elles ne donnent pas toujours lieu à une déclinaison cohérente et satisfaisante dans leur formalisation, notamment : [les] objectifs du PADD [...] non traduits dans les pièces opposables du PLU »

6 Voir notamment les éléments du site Internet du Club PLU sur la consommation d'espace, dont le GT

---

## Exemple.

**Le PADD du PLUi de la métropole de Bordeaux** (28 communes, Gironde, Nouvelle-Aquitaine, approuvé en décembre 2016) entend stabiliser le contour de la zone urbanisée en maintenant les limites de la ville dessinées dans le précédent PLU, « afin de préserver l'équilibre 50/50 existant entre espaces naturels et urbanisés ». Il prévoit de concentrer le développement futur « dans les espaces aujourd'hui urbanisable, sans extension nouvelle en zone agricole, naturelle ou forestière, à l'exception d'ajustements ponctuels ». Il se fixe pour objectif de réduire au moins de moitié la consommation d'espaces NAF (d'environ 300 m<sup>2</sup> par habitant supplémentaire) constatée entre 2006 et 2013, par renouvellement urbain, réhabilitation, changement d'usage, requalification des zones d'activités et commerciales...

---

---

## Exemple.

**Le PLUi de l'ex C.C. De la région de Doué-La-Fontaine (11 communes)**, s'inscrit dans la Région Pays de la Loire, région qui enregistre le rythme de consommation foncière le plus élevé de France.

**Le PADD** approuvé en décembre 2016 entend « limiter la consommation foncière et lutter contre l'étalement urbain » en divisant « par deux le rythme de consommation foncière, soit un rythme global de 6,66 ha par an » (contre 15,7 ha/an sur 2003-2013).

Diviser par 2 le rythme de consommation foncière à l'horizon des 13 prochaines années du PLUi, nécessite un changement radical des modes d'aménager le territoire. Pour ce faire, le territoire a fait le choix de supprimer toutes les zones AU qui existaient dans les PLU et d'inscrire tous les hameaux en zone A accompagnée, si nécessaire, de STECAL.

Le PADD priorise ainsi le développement urbain au sein de la commune-centre, en renouvellement urbain dans le cadre de l'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) centre-bourg et « au sein des enveloppes urbaines », pour « répondre au minimum à environ 40 % des besoins en logements neufs pour la ville-centre et 30 % pour les autres communes ». « Les extensions urbaines seront limitées à la satisfaction des besoins non pourvus au sein de la tache urbaine, en continuité de l'urbanisation existante ». De même, « la remise en cause de l'accueil de nouvelles constructions d'habitation dans les hameaux » (à l'exception de certains hameaux listés par le PADD) vise « à diminuer la consommation foncière et limitera l'éloignement de la population par rapport aux équipements, services, commerces et zones d'emplois ». « La réalisation de ces objectifs doit permettre de restituer aux zones agricoles et naturelles une centaine d'hectares de zones à urbaniser ».

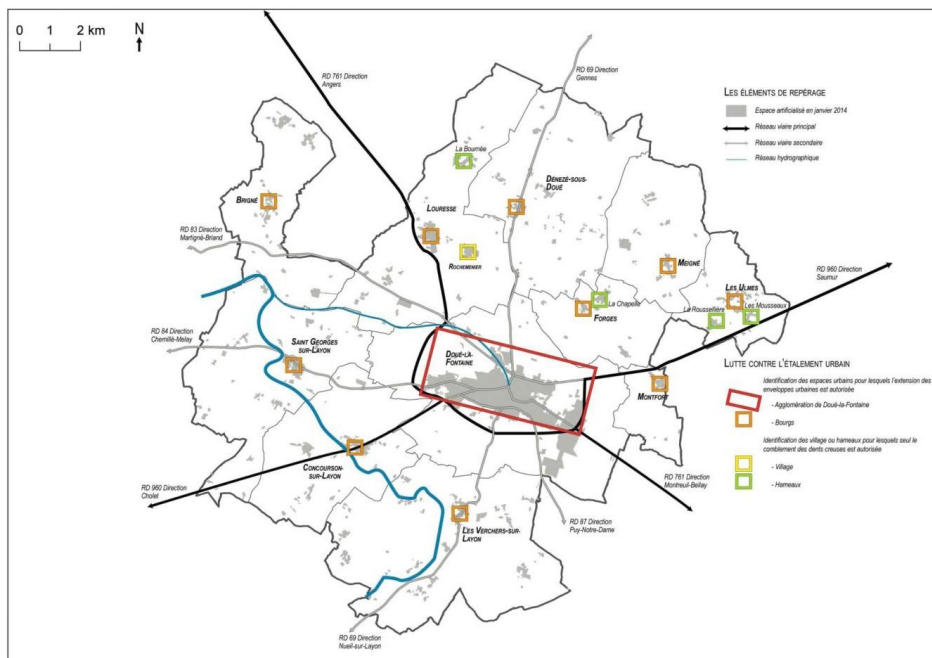
Après l'enquête publique, la communauté a suivi certaines des observations de l'État et de la CDPENAF, en supprimant deux projets de zones d'activités économiques (en création ou extension) et en complétant la justification les besoins de foncier dédié à certaines zones d'activités.

Ce consensus autour de ces orientations et de ces choix réglementaires forts s'est construit à travers une prise de conscience des élus de la nécessité de réduire significativement la consommation foncière. Une expérimentation *Build In My Back Yard* (BIMBY) a été conduite auprès des propriétaires intéressés et les trois quarts des demandes concernaient des espaces urbains contre un tiers dans les hameaux. Enfin, l'organisation d'un pré-arrêt du PLUi a permis d'apporter des ajustements aux pièces du règlement avant l'arrêt.

---

national 2015 (fiche 2 sur les objectifs chiffrés), les clubs Pays-de-Loire, Lorraine, etc.

Après une année de mise en œuvre du PLUi, le ralentissement du rythme de la consommation foncière se confirme grâce notamment au contexte marqué par une crise immobilière et de la construction qui participe à renforcer le consensus autour des orientations et des outils du PLUi.



Extrait : Carte du PADD du PLUi de la région de Doué-la-Fontaine

En phase d'élaboration du PADD, la réflexion sur les orientations de gestion économe du sol peut contribuer à prévenir la consommation et le mitage des espaces NAF, **en appréhendant les incidences de l'urbanisation diffuse** en termes de choix de vie pour l'habitant, et d'impacts sur l'environnement et sur la collectivité, et notamment :

- l'allongement des obligations de déplacements motorisés, en nombre et en distance, et les effets connexes sur le cadre de vie : bruit, qualité de l'air, énergie, Gaz à Effet de Serre (GES...),
- les effets sur la vitalité des centre-bourgs : perte d'habitants, augmentation de la vacance des logements et des commerces, difficultés de maintien de certains services...,
- les impacts sur le coût de l'assainissement : coût élevé si collectif, question de l'aptitude des sols si autonome,
- les impacts sur l'activité agricole et ses emplois directs et indirects : caractère non réversible de l'artificialisation du sol agricole, effet des périmètres de réciprocity, perte de fonctionnalité des exploitations...,
- les effets sur la défense incendie (notamment multiplication nécessaire des bornes incendies, difficulté de protection de l'habitat isolé, proximité avec les zones forestières...)

## Points de vigilance.

### Les avis récurrents émis par les personnes publiques associées sur les projets de PLU(i) arrêtés

La modération de la consommation d'espace dans le PLU(i) (article L. 101-2 CU) est l'objet même de l'avis de la CDPENAF. Mais elle constitue aussi la première remarque de la très grande majorité des avis de l'État et, de plus en plus, des avis de l'Autorité environnementale locale -MRAe (au titre de la prise en compte de l'environnement<sup>7</sup>) - sur les projets de PLU(i) arrêtés.

Les observations formulées dans les avis de l'État et de la MRAe, en vue d'optimiser la consommation d'espace, visent le plus souvent l'habitat et les zones d'activités économiques. Pour ces deux destinations, elles portent de manière récurrente sur la justification et la surface consommée, en particulier sur :

- la mobilisation des disponibilités foncières au sein de l'enveloppe urbaine existante préalablement à de nouvelles artificialisations : dents creuses, friches, logements vacants, renouvellement urbain, potentiel de densification... ;
- l'estimation des besoins (perspectives économiques, démographiques, besoins de logements) et la proportionnalité de l'offre aux besoins (cas de sur-dimensionnement de zones AU, pertinence des éventuels taux de rétention foncière appliqués ou de la non prise en compte de certains potentiels de densification, cas des zones AU strictes -surtout de celles dépassant l'horizon du PLU(i)... ) ;
- la localisation de ces artificialisations par rapport aux zones urbaines existantes (déconnexion de l'enveloppe urbaine, mitage, en secteurs NAF à enjeux...), la densité et la qualité des zones AU ;
- la compatibilité avec le SCoT.

### Les éléments pris en compte dans le PADD pour définir les objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace

Les objectifs chiffrés de modération de la consommation foncière exposés par les PADD concernent quasi-systématiquement la consommation à vocation d'habitat et, de manière moins systématique, celle dédiée aux activités économiques autres qu'agricoles (parfois non chiffrée dans des PADD comportant une ou plusieurs extensions ou créations de zones d'activités).

La consommation foncière ne se limitant pas à une destination spécifique (habitat et/ou zones d'activités), il importe que les objectifs chiffrés du PADD présentent une vue d'ensemble de l'artificialisation des sols induite par le PLU(i), quelle que soit la vocation de cette consommation (habitat, activités économiques, touristiques, équipements publics, infrastructures...) ou son zonage (certaines artificialisations étant réalisées en zones A et N sous forme de STECAL, d'emplacements réservés...).

## 3.2.2. Valoriser les richesses agricoles et naturelles

Au-delà de la gestion économe du sol, le PADD permet aussi de protéger et de mettre en valeur les espaces NAF pour les services qu'ils rendent (cf. 1.2) et de soutenir les activités agricoles. Plusieurs exemples de prise en compte des espaces NAF dans le PADD étant mentionnés dans les précédents travaux du Club PLUi<sup>8</sup>, certains aspects peuvent être évoqués en complément :

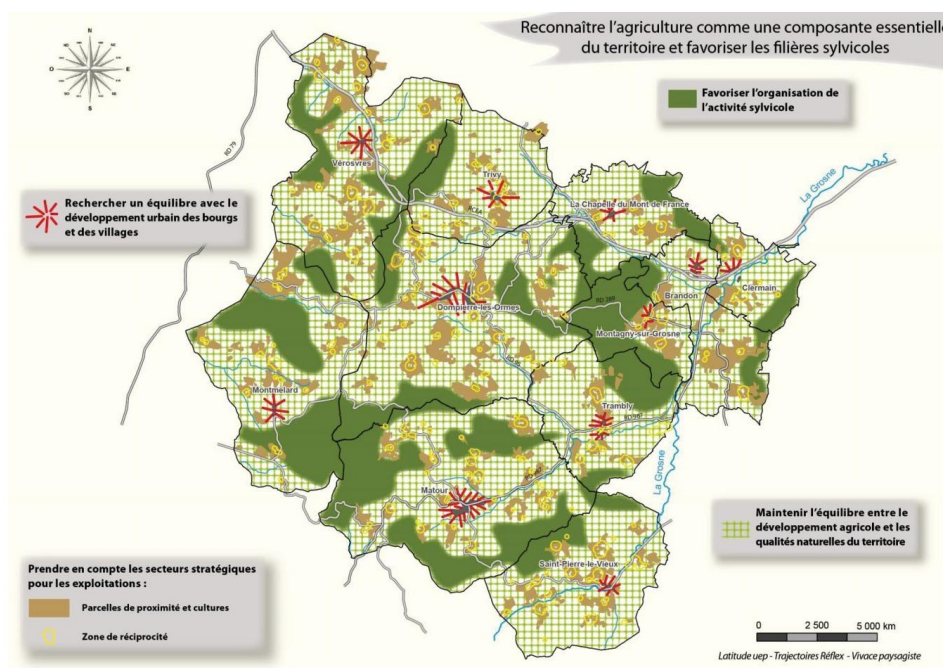
<sup>7</sup> Sur ce point, voir notamment la synthèse annuelle Ae / MRAe 2016 (p.18 et suivantes).

<sup>8</sup> Voir sur le site Internet du Club PLUi, les travaux sur la trame verte et bleue et l'agriculture, notamment les fiches « PLUi et trame verte et bleue » (dont la fiche 3), le Club Bourgogne sur la trame verte et bleue, etc.

## Exemple.

**Le PADD du PLUi-H de la CC de Matour et sa Région** (11 communes, Saône-et-Loire, Bourgogne-Franche-Comté, approuvé en juillet 2016) entend maintenir les conditions favorables au maintien de l'activité agricole, afin de « pérenniser l'agriculture comme une composante essentielle du territoire » (objectif 1.4) : préservation des hameaux agricoles vis-à-vis du développement résidentiel, pérennisation des terres agricoles stratégiques et du foncier nécessaire à l'activité agricole en évitant les mitages supplémentaires, recherche d'un équilibre avec le développement des bourgs et des villages, traitement des interfaces entre sites bâtis ou en développement et terres agricoles...

Le PADD vise également la viabilité économique des exploitations, notamment par la diversification économique et les compléments de ressources (agrotourisme, hébergements intégrés au contexte rural, réflexion sur la méthanisation...), la création et la rénovation des installations agricoles dans le respect des valeurs paysagères et environnementales du territoire ou encore le maintien de la production destinée aux industries agroalimentaires locales ou régionales dans le cadre de filières longues et structurées.



Extrait : Carte du PADD du PLUi-H de la CC de Matour et sa Région

## Exemple.

**Le PLUi de la CC du Val d'Amour** (24 communes, Jura, Bourgogne-Franche-Comté, approuvé le 2 mai 2017) place les orientations agricoles en tête des trois premiers axes de son PADD : « 1. Positionnement régional : 1.1 Cultiver filières d'excellence rurale et bien-vivre dans le Val d'Amour » ; « 2. Structure agricole, paysagère et naturelle : 2.1. Faire perdurer les fonctionnalités agricoles du territoire » ; « 3. Forces économiques du Val d'Amour : 3.1 Conforter l'activité agricole, 3.2 Poursuivre la montée en puissance de la filière bois ».

La protection des espaces agricoles y est abordée de manière transversale, à travers le dynamisme économique, le rayonnement régional, la protection des paysages, les réservoirs de biodiversité et les trames vertes et bleues, la ressource en eau, la qualité et du cadre de vie.



---

Le PADD entend inverser le regard, en rappelant que « l'attractivité d'une commune ne se mesure pas à son nombre d'habitants, ni à la superficie de ses zones constructibles, mais bien à la qualité de son cadre de vie dans son ensemble », notamment à « la préservation des espaces naturels, paysagers, agricoles à ses abords ».

Pour favoriser la pérennité des activités agricoles et sylvicoles, le PADD prévoit notamment la définition et la préservation d'espaces agricoles stratégiques, la prise en compte des besoins de déplacements des engins et animaux (actuels et futurs), la préservation des équipements structurants pour les filières, la préservation des bâtiments agricoles et sylvicoles et l'anticipation de leur évolution, ainsi que l'accompagnement de la montée en puissance de la filière bois.

---

### **Zoom : Comment inverser le regard sur les espaces NAF ?**

Pour les élus comme pour les autres acteurs locaux et habitants, l'inversion du regard sur les espaces NAF dans le cadre du PLU(i) est d'autant plus aisée que ces espaces ne sont pas des vides et qu'ils sont support de politiques locales de mise en valeur : projets de soutien à l'activité agricole, de mise en valeur d'espaces naturels, d'amélioration du cadre de vie, voire de tourisme vert...

#### **Pour conforter l'activité agricole**

Plusieurs outils mobilisables parallèlement au PLU(i) ont déjà été mis en avant par le Club PLUi (niveau national, Bourgogne, Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais) : ZAP, périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (dits PPEANP, PAEN ou PENAP)... L'élaboration du PLU(i) est parfois conduite parallèlement à la mise en place d'une ZAP et/ou d'un PAEN ou, dans d'autres cas, elle est l'opportunité de prévoir l'un ou l'autre de ces outils. (PLUi de la CC des Trois Pays, de la CU Angers Loire métropole...).

#### **La protection pour des motifs environnementaux**

La protection pour des motifs environnementaux (paysage, biodiversité, trame verte et bleue...) peut de même passer par certains outils auxquels la collectivité peut, selon les cas, être associée (parcs naturels régionaux, réserves naturelles régionales, certaines actions du contrat de rivière...). La collectivité peut également recourir aux Obligations Réelles Environnementales (ORE) ou, le cas échéant, bénéficier de certains contrats locaux (ex : contrats « corridors » pour préserver la trame verte et bleue)..

---

### **Exemple.**

**La CU Angers Loire Métropole et la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire** collaborent depuis 1976 à l'élaboration des documents stratégiques, chartes et documents d'urbanisme. Une Commission agricole du Pays de Loire Angers a été créée en 2006 pour élaborer un projet agricole destiné à être décliné dans les documents stratégiques et opérationnels. Une convention-cadre a été signée en 2007 (renouvelée en 2013) pour asseoir ce partenariat<sup>9</sup>.

---

### **Exemple.**

Dans le cadre du Conservatoire des terres agricoles, préalablement au PLUi, **2 communes de la CC des Sources du lac d'Annecy** ont bénéficié d'aides du département de Haute-Savoie pour acquérir des parcelles à vocation agricole, contre un engagement à maintenir ces parcelles en zones A ou N dans le PLU(i) pour une durée minimale de 30 ans.

---

<sup>9</sup> Cf. site internet de la CU d'Angers Loire Métropole qui présente des exemples d'actions de soutien à l'activité agricole.

### 3.3. RÈGLEMENT ET ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP) : TRADUIRE LE PROJET DE TERRITOIRE POUR LES ZONES A ET N

Conçues pour mettre en œuvre le projet de planification exprimé dans le PADD, les OAP et le règlement (écrit et zonage) constituent les pièces du PLU(i) opposables aux constructions, aménagements, travaux et autres interventions. Leur contenu est donc primordial pour le devenir des espaces agricoles, naturels et forestiers.

#### **Repère. L'articulation des parties opposables du PLU(i) avec le PADD**

Les parties opposables du PLU (OAP, règlement écrit et zonage) doivent être cohérentes avec le PADD (articles L. 151-5, L. 151-6 et L. 151-8 du code de l'urbanisme).

Pour la nouvelle génération de PLU(i), le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 va plus loin en faisant du PADD la clef d'entrée de l'écriture réglementaire. Les PLU(i) doivent désormais justifier, dans leur rapport de présentation, de la cohérence des OAP avec le PADD et de la nécessité des dispositions édictées par le règlement pour mettre en œuvre le PADD. L'explication des choix du règlement se fait ainsi à deux niveaux : une approche globale des grandes règles retenues (zonage...) et une justification plus précise de certaines règles particulières : zones U au Règlement National d'Urbanisme (RNU), périmètres d'études etc. (article R. 151-2 CU).

#### 3.3.1. Les OAP pour les espaces A et N

Les OAP permettent de définir des intentions d'aménagement, de préservation et/ou de mise en valeur de certains éléments territoriaux. Elles peuvent porter sur des secteurs et/ou des thématiques spécifiques du PLU(i). Leur contenu écrit et graphique offre l'occasion de favoriser l'optimisation de l'espace disponible dans les zones U et AU, afin d'éviter - ou à défaut d'alternative, de limiter les extensions urbaines dans les espaces NAF. Elles s'imposent dans un rapport de compatibilité.

Elles sont obligatoires dans le cadre d'ouverture à l'urbanisation, et sont ainsi un moyen de valoriser les secteurs naturels et agricoles et les éléments nécessaires à leur fonctionnalité.

Plusieurs exemples d'OAP thématiques et sectorielles sur des espaces NAF sont présentés dans les précédents travaux du Club PLUi (OAP paysage et tourisme, trame verte et bleue...) <sup>10</sup>.

---

#### **Exemple.**

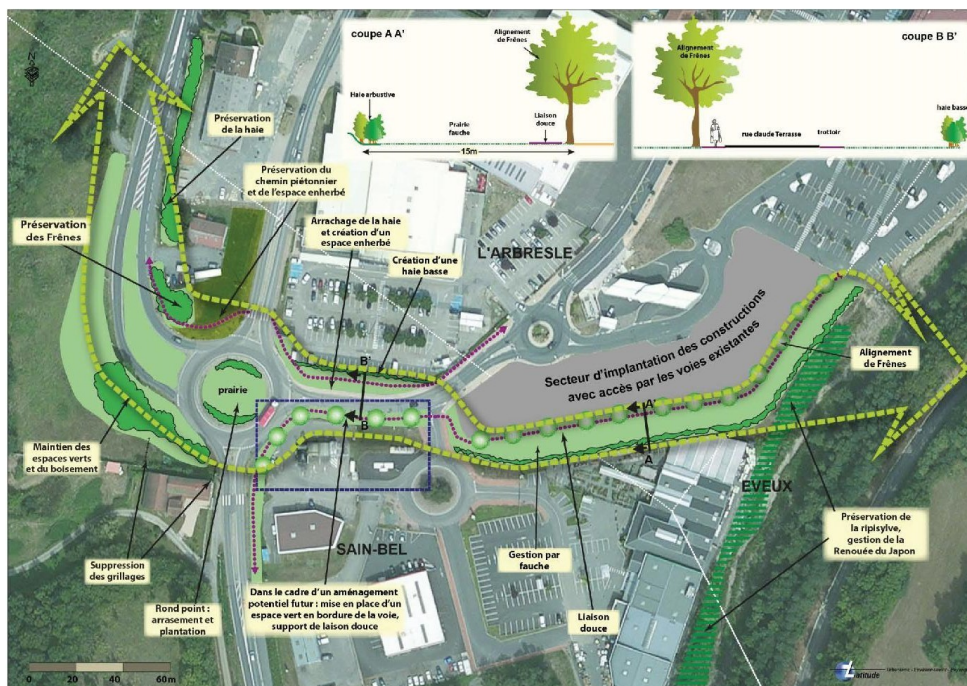
**Le PLUi de la CC des Sources du Lac d'Annecy** (7 communes, Haute-Savoie, Auvergne-Rhône-Alpes, approuvé en octobre 2016) dédie une OAP au maintien et à l'amélioration de la trame verte et bleue et plus spécifiquement aux zones humides. Cette OAP identifie et cartographie les zones humides et leurs espaces de bon fonctionnement sur le territoire intercommunal. Elle impose leur préservation, ainsi que la préservation (ou le rétablissement) des fonctionnalités de connexions hydrauliques et biologiques avec un réseau de zones humides ou de milieux naturels environnants. Elle prévoit également des dispositions pour la prise en compte des zones humides pour les projets susceptibles d'avoir des incidences (y compris les aménagements amont ou aval).

---

<sup>10</sup> Voir fiches « Rédaction des OAP » (2016, p.16) et « Dimension agricole dans les PLUi en milieu rural » (2013, p.4)...

## Exemple.

Les PLU des communes limitrophes de L'Arbresle et Eveux (tous deux approuvés en mars 2014) ont intégré des orientations communes dans leurs PADD et OAP respectifs. La partie commune de leur PADD entend notamment maintenir la continuité écologique existante dans le secteur des Martinets (localisé sur 3 communes), « ce qui pourra nécessiter des aménagements particuliers laissant libres les passages de la faune ». Une OAP commune est destinée à protéger et restaurer ce corridor écologique traversant les zones agricoles (A), naturelles (N) et urbaines (U).



Extrait : OAP commune des PLU de L'Arbresle (secteur des Martinets):

## Exemple.

Le projet de **PLU de la commune d'Auxerre** (Yonne, Bourgogne-Franche-Comté, arrêté en juin 2017) prévoit des OAP thématiques, dont une OAP agriculture et une OAP trame verte et bleue, toutes deux essentiellement graphiques, qui précisent les orientations cartographiques agricoles et naturelles du PADD (voir extraits cartographiques ci-après pour le volet agricole).

Dans sa traversée de l'enveloppe urbaine, la trame bleue de l'Yonne fait aussi l'objet d'une OAP sectorielle spécifique mêlant préservation d'éléments du paysage et de la trame verte et bleue et aménagements et projets urbains, notamment en requalification.

## OAP Agriculture

Orientations d'aménagement



## OAP Agriculture

Préserver la diversité culturelle et les paysages agricoles

- Espaces principalement céréaliers
- Espaces de prairies
- Espaces viticoles
- Espaces de vergers
- Espaces maraichers
- Préserver les bois et bosquets en zones agricoles
- Mise en place d'un parcours pédagogique sur la thématique de la diversité agricole au départ de Vaux

Protéger et encourager l'agriculture urbaine sous toutes ses formes, promouvoir l'agriculture sur son aspect économique

- Pérenniser le Clos de la Chainette en tant que pôle d'excellence de l'agriculture urbaine auxerroise
- Poursuivre le développement des jardins familiaux
- Encourager l'installation d'une exploitation agricole urbaine et maraichère à proximité du quartier des Brichères
- Garantir la préservation d'espaces de jardin dans les quartiers d'habitat pavillonnaire, favorables à la culture potagère individuelle
- Promouvoir la place économique de l'agriculture sur le territoire en développant des circuits courts locaux
- Périmètre des vignobles de l'Appellation d'Origine Contrôlée

Assurer le bon fonctionnement des activités agricoles tout en veillant à la préservation des paysages et en encadrant les possibilités d'implantation des constructions

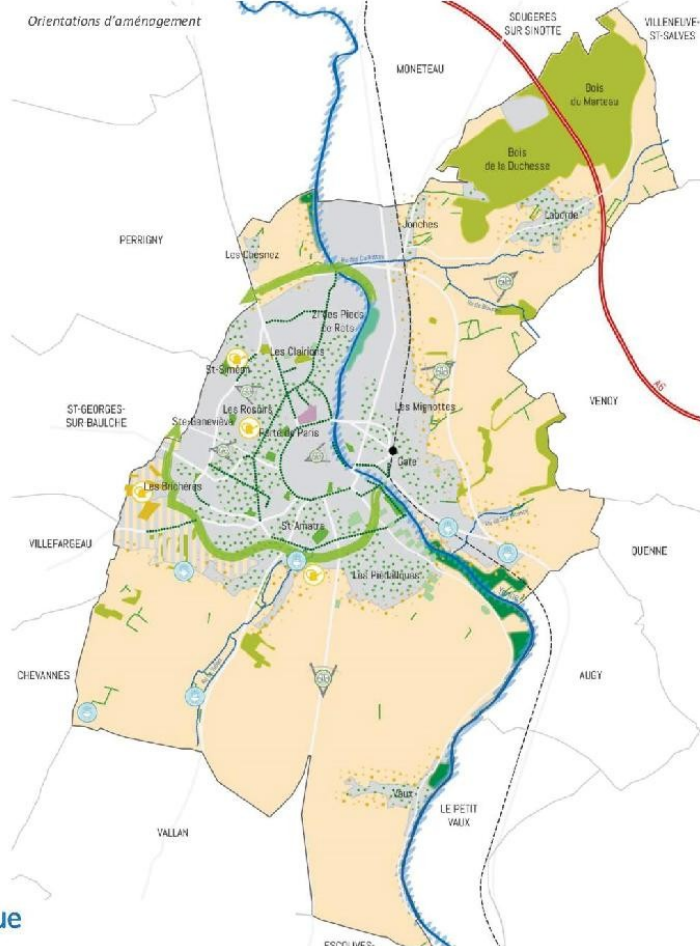
- Entretien l'ensemble des chemins agricoles suivant le schéma joint, afin de les pérenniser en fonction d'une largeur fonctionnelle et adaptée aux besoins des exploitants (l'identification n'est pas ici exhaustive)
- Répondre aux besoins des exploitations actuelles afin de les pérenniser et des exploitations futures pouvant s'implanter
- Prendre des mesures afin d'assurer le partage et la cohabitation entre différents usages de l'espace de transition entre ville et campagne

Anticiper les impacts des projets de grandes infrastructures sur le milieu agricole

- Anticiper la construction de la déviation Sud et ses conséquences sur l'activité agricole
- Anticiper l'élargissement de l'autoroute par l'ajout d'une 3ème voie dans le sens Nord-Sud et la constitution de merions, bassins de gestion des eaux pluviales, etc.










## OAP Trame verte et bleue








## OAP Trame verte et bleue


### Protéger les espaces écologiques et naturels caractéristiques du territoire

-  L'Yonne : corridor bleu structurant à maintenir et qualifier
-  Protéger les berges et abords de l'Yonne
-  Maintenir les corridors bleus secondaires (ru de Vallan, ru des Caillottes, ru de Biaunes, etc.)
-  Protéger les sources et fontaines (Fontaine Sainte-Nitasse, Fontaine Ronde, Fontaine des Boutisses, ...)
-  Garantir la préservation des zones humides avérées (notamment l'île du Moulin du Président)
-  Protéger et valoriser les ripisylves en bords de l'Yonne, boisements d'intérêt écologique majeur
-  Entretien et préserver les haies dans l'espace agricole

### Protéger et valoriser les principaux éléments du patrimoine naturel dans la ville

-  Pérenniser les parcs publics et privés en cœur de ville, espaces de respiration au sein de la ville
-  Préserver les jardins des quartiers pavillonnaires, supports de la trame verte intra-urbaine. Favoriser la qualité végétale et lutter contre l'imperméabilisation des sols
-  Protéger les alignements d'arbres
-  Promouvoir une gestion durable des espaces verts, notamment les pelouses des stades
-  Valoriser les espaces de jardins familiaux et partagés, favoriser la diversité des cultures et les modes de gestion des jardins respectueux de l'environnement

### Assurer la protection du grand paysage remarquable

-  Garantir une transition harmonieuse avec la campagne. Les franges de l'urbanisation doivent être réservées aux espaces verts et aux plantations.
-  Préserver les principales perspectives paysagères. La campagne offre à de nombreux endroits des belles vues sur la ville et réciproquement

### Assurer la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques

-  Continuer l'aménagement et la valorisation de la coulée verte

*Note bene : Pour la suite de ce point 3.3, le présent support s'attache uniquement au règlement des zones agricoles, naturelles et forestières (A et N). Il constitue un complément à d'autres travaux du Club PLUi sur la gestion économe de l'espace<sup>11</sup> et la protection d'enjeux écologiques<sup>12</sup> jusqu'en zones U et AU<sup>13</sup>.*

### 3.3.2. La délimitation des zones A et N dans le zonage

La traduction des orientations du PADD dans le règlement écrit et graphique (zonage) est souvent la phase la plus complexe, car elle affine, à la parcelle, les arbitrages et conciliations du PADD. Pour les zones A et N, les principales difficultés sont les suivantes :

- Les espaces NAF ne sont pas forcément vierges de toute construction, aménagement et occupation autres qu'agricoles (habitations, locaux d'artisans, équipements publics, aménagements touristiques, sportifs...), impliquant la présence de tiers dans ces secteurs ;
- La limite entre les zones urbaines et les zones A et N est parfois difficile à positionner ;
- Certains projets peuvent parfois difficilement être localisés dans les zones urbaines (U) ou leurs extensions ;
- Certains bâtiments existants ont perdu leur usage, et parfois leur fonctionnalité agricole compte-tenu du contexte économique, de la difficulté de reprise de certaines exploitations, de problème des périmètres de réciprocité en cas de mitage de l'espace...

Parmi les questions que la conciliation de ces enjeux soulève en zones A et N, on retrouve très souvent les interrogations suivantes :

#### ▪ **Quel classement adopter entre zone A et zone N ?**

Le choix de classer en zone A ou N doit être justifié par rapport à la destination principale de l'espace NAF considéré (cf. les précédents travaux du Club PLUi traitant de la question<sup>14</sup>). Il peut s'agir de mettre en avant soit la valeur et l'usage agricole des terres, soit la sensibilité écologique d'une zone (réservoir de biodiversité, trame verte et bleue, etc.), en prenant en compte les documents-cadres<sup>15</sup>. Le plafonnement du foncier urbanisable (zones U et AU) et les dispositions paysagères fixées par un SCoT peuvent par exemple amener un PLU(i) à classer en zone N un espace mité par l'urbanisation diffuse au sein d'un plus vaste secteur d'intérêt paysager.

La délimitation de ces zones doit être cohérente avec le PADD et expliquée dans le rapport de présentation notamment au regard des grandes orientations du PADD (articles L.151-8, L.151-9 et R.151-2 CU).

Cette reconnaissance de la destination principale de l'espace NAF n'empêche pas pour autant :

- de maintenir l'exploitation agricole en cas de zonage N. Le code de l'urbanisme permet en effet de la même manière, en zones A et N, d'autoriser les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (articles R. 151-23 et R. 151-25 CU) ;

11 Voir sur le site Internet du Club PLUi, partie « foncier » : la fiche n°2 du GT sur la consommation d'espace (p. 14-16), les clubs territoriaux Pays-de-Loire de 2016, Lorraine (2015), etc.

12 Voir sur le site Internet du Club PLUi, partie « trame verte et bleue » : les fiches « PLUi et trame verte et bleue », les clubs Bourgogne (2014), Normandie (2014), Alsace (2014) ...

13 Pour les terres agricoles au sein de la zone U, le règlement (zonage) peut en particulier localiser « les terrains cultivés [...] à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent » (article L. 151-23 CU).

14 Voir en particulier la fiche méthodologique « prise en compte de la dimension agricole des PLUi en milieu rural » (2013, p.11).

15 Voir par exemple l'intervention de la DDT 14 pour le Club PLUi Normandie « PLUi et agriculture » (2013).



- de tenir compte d'autres enjeux portés par ces zones, via des secteurs plus spécifiques (ex : zones A ou N indicées « zh » par exemple pour zones humides), des trames reportées au zonage ...

## Repère. La destination des zones A et N

### En zone A.

Les secteurs, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles (article R. 151-22 CU).

### En zone N

Les secteurs, équipés ou non, à protéger en raison :

- soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ;
- soit de l'existence d'une exploitation forestière ;
- soit de leur caractère d'espaces naturels ;
- soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ;
- soit de la nécessité de prévenir les risques, notamment d'expansion des crues (article R. 151-24 CU).

- **Quelles limites pour les zones U et AU ?**

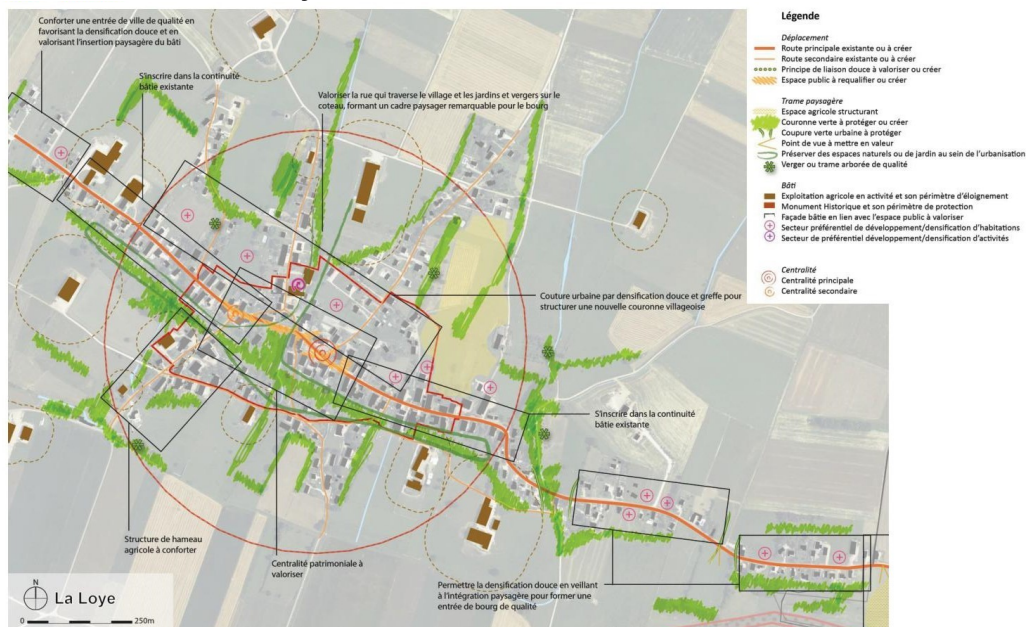
---

## Exemple.

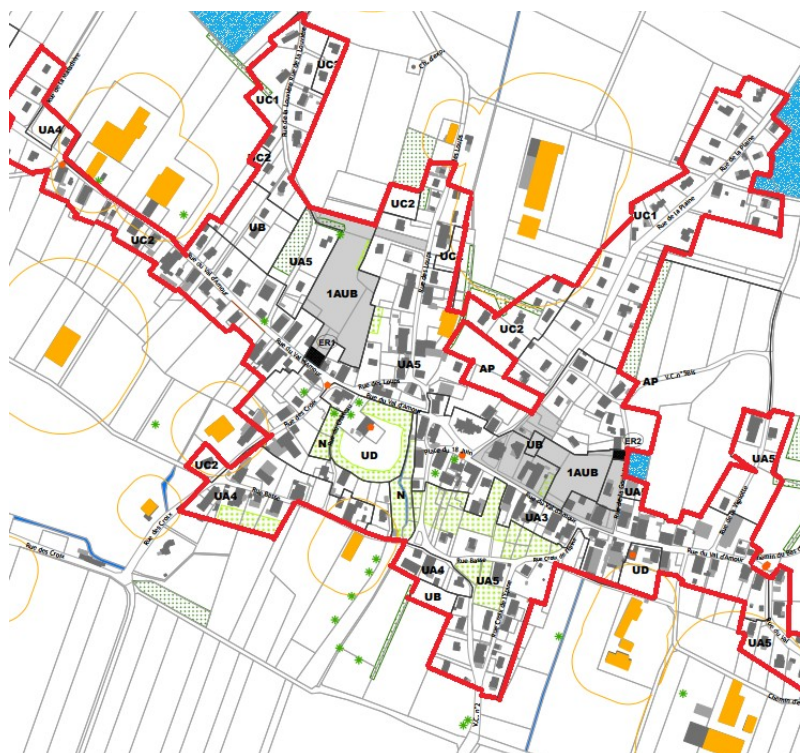
Le diagnostic du **PLUi de la CC du Val d'Amour** (précité) repère que la plupart des villages comprennent des bâtiments d'élevage concernés par des périmètres de réciprocité. Le PADD visant à préserver ces bâtiments et à anticiper leur évolution (cf. 3.2.2), le rapport de présentation explique que dans ces cas, la délimitation des zones U et AU a nécessité un examen attentif afin de concilier chaque opportunité de densification et d'extension des villages et des bourgs avec les périmètres de réciprocité de ces bâtiments. « Quelques potentiels de densification des villages et des bourgs ont dû être écartés [...]. Certains projets ont également été pris en compte, tels que le déplacement d'une partie des bâtiments de la fruitière d'Ounans ».

---

## Extrait 1. La commune de la Loye - CC du Val d'Amour



Dans le PADD, sont identifiés les bâtiments agricoles par un cercle marron et les espaces agricoles structurants en jaune.



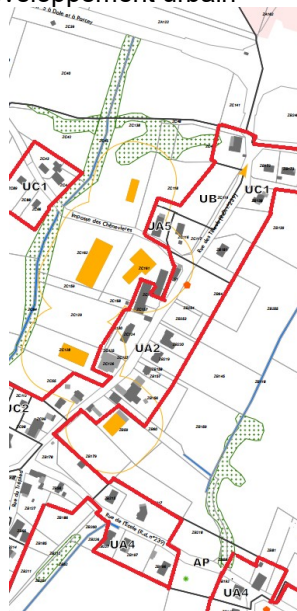
Dans le zonage, sont délimités en rouge les zone U, L'espace agricole structurant et les bâtiments agricoles sont en zone A (sauf un en zone U dont le champ est en A strict).

## Extrait 2. La commune de Bans - CC du Val d'Amour



Le PADD identifie :

- en jaune les espaces agricoles structurants,
- en marron cerclé les bâtiments agricoles en activité avec périmètres d'éloignement présents dans le village,
- avec un + entouré les potentiels de développement urbain



Le zonage (ajout en rouge de la limite de la zone U) :

- classe en zone A les espaces agricoles structurants et les bâtiments agricoles repérés,
- délimite les zones urbaines en fonction du bâti existant, des périmètres d'éloignement des bâtiments agricoles et d'un potentiel de densification.
- maintient ainsi la majeure partie des périmètres d'éloignement en zone agricole.



---

## Exemple.

L'état initial de l'environnement du **PLUi de la CC des 3 Pays approuvé en avril 2015**, (Pas-de-Calais, Hauts-de-France, approuvé en avril 2015 - devenue la CC Pays d'Opale en 2017, faisant évoluer son périmètre de 23 communes à 27 communes) révèle que ce territoire est concerné, sur sa limite Nord, par le secteur du marais de Guînes à forts enjeux écologiques (zone humide, zone Natura 2000, arrêté de biotope, espace naturel sensible, ZNIEFF, trame verte et bleue et espèces protégées). Or, ce secteur s'avère être partiellement urbanisé.

Le PADD, qui vise notamment à préserver les milieux naturels et à garantir les continuités écologiques, entend « stopper tout développement en extension [de l'urbanisation] : seules quelques dents creuses sur les bancs les plus urbanisés, seront potentiellement constructibles ». Le PADD prévoit même d'encadrer le développement des exploitations agricoles dans ce secteur.

Si, compte-tenu du tissu urbain notable existant, le secteur bâti est maintenu en zone U par le règlement graphique, la délimitation de cette zone urbaine s'affranchit du parcellaire pour s'approcher du bâti existant et éviter d'élargir la tâche urbaine. Le règlement écrit permet de combler les dents creuses et de faire évoluer les constructions existantes, mais contient le développement par l'emprise au sol (CES de 20 % pour les habitations et leurs annexes, de 30 % pour le reste).

---

### ▪ Quel zonage pour les hameaux et les anciennes zones NB<sup>16</sup> des POS que le projet entend contenir ?

Pour les hameaux de taille notable et pour les anciennes zones NB de POS que le PLU(i) prévoit de contenir, se pose la question du zonage adapté à la gestion de ces secteurs : A, N ou U ?

Dans les POS, étaient classés en zones NB les zones « desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées » (article R. 123-18 dans sa version antérieure à la loi SRU). Désormais, le fait que les terrains soient déjà équipés ou existent déjà des constructions non agricoles ne constitue pas un obstacle à leur classement en zone A ou N. L'essentiel est de pouvoir justifier, dans le rapport de présentation, en quoi ce classement est cohérent avec les orientations du PADD et avec au moins une destination de la zone A ou N fixée par le code de l'urbanisme (voir encadré ci-dessus).

La collectivité peut prendre en compte le fait que l'affichage d'un hameau ou secteur de mitage en zone U porte davantage ses habitants à croire que l'urbanisation du secteur va pouvoir continuer qu'en cas de zonage A ou N. Le règlement écrit de zones U de hameaux peut néanmoins être restrictif pour contenir le mitage de l'espace, sous réserve de justifications suffisantes et de cohérence avec le PADD, comme pour toute zone.

L'essentiel est que les règles prévues pour maîtriser l'urbanisation diffuse dans ces espaces puissent trouver une assise dans les principes posés par le PADD sur les constructions en zones A et N, eu égard à l'obligation de cohérence entre le règlement et le PADD. En outre, le PADD est garant d'une certaine stabilité de ces règles en cas d'évolutions ultérieures du document. A notre que l'efficacité du zonage dépend aussi des règles écrites et graphiques qui l'accompagnent.

---

<sup>16</sup> Voir notamment la fiche 7 des fiches méthodologiques « PLUi et trame verte et bleue » (2015), dans le cadre du Club PLUi.

### 3.3.3. Réglementer dans les zones agricoles et naturelles l'inconstructibilité et ses exceptions sous conditions

#### **Repère. Extensions des bâtiments agricoles et construction des annexes**

S'il connaît des exceptions, « le principe de l'interdiction de toute construction nouvelle gouverne fort logiquement toutes les zones naturelles et agricoles. Comment pourrait-il en aller différemment puisque c'est cette interdiction qui leur confère leur identité au regard du droit de l'urbanisme ? On remarquera [cependant] que si le principe d'interdiction est invariable, les motifs qui le fondent peuvent changer ».

Le Grand Vincent, L'encadrement juridique des zones agricoles et naturelles : la pastille, l'étoile et le règlement (Revue Foncière n°3, 2015)

Les pages qui suivent présentent des exemples relevant de 5 grands types de cas : la protection des enjeux des espaces NAF, les autorisations liées à l'activité agricole, les autorisations liées à des enjeux environnementaux, les autorisations liées à d'autres critères et enfin les aménagements, constructions et interventions répondant à un enjeu autre qu'agricole ou environnemental en zone A et N.

#### ▪ **Exemples d'interdictions strictes ou ciblées visant à protéger des enjeux NAF**

*Interdictions générales sur l'ensemble des zones A et N :*

Dans la très grande majorité des PLU(i), la première règle fixée par le règlement écrit de ces zones est d'interdire tout ce qui n'est pas autorisé sous conditions, compte-tenu des enjeux de protection et de valorisation des zones A et N.

*Interdictions ciblées sur certains secteurs à préserver ou à valoriser*

#### **Exemple.**

**Le PADD du PLUi d'Angers Loire Métropole** entend « préserver et conforter les continuités vertes et bleues existantes » sur son territoire, dont les espaces forestiers. A cet effet, le règlement classe 469,8 ha de boisements en espaces boisés classés (articles L. 131-1 et suivants CU). Ce classement constitue par lui-même une protection stricte qui « interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements ». Il n'a donc pas besoin de règle écrite associée, l'outil utilisé étant donc le repérage sur le plan de zonage uniquement. Le rapport de présentation explique comment les Espaces Boisés Classés (EBC) ont été définis et pourquoi certains boisements ont été écartés.

#### **Exemple.**

**Le PADD du PLUi de la CC du Val d'Amour** vise à préserver la trame verte et bleue et les éléments qui la constituent, disséminés en zones A et N, mais aussi en zones U et AU. Pour y parvenir, en particulier :

- Il utilise le règlement écrit pour identifier certains éléments -en les nommant- et pour définir autour d'eux des zones d'interdiction stricte (outil : règlement écrit uniquement). Les règles applicables à toutes les zones définissent ainsi une bande inconstructible de 10 m minimum de largeur depuis le sommet des berges pour les cours d'eau, ruisseaux et biefs, une bande de 5 m minimum de part et d'autre du sommet des berges pour les fossés, et une bande de 30 m en lisière forestière pour les bois et forêts relevant du régime forestier ;
- Il repère de nombreux éléments ponctuels de cette trame au titre de l'article L. 151-23 CU (outil : trame spécifique au plan de zonage) et y associe, dans les règles applicables à toutes les zones, des prescriptions écrites propres à chaque type d'éléments -arbres isolés, haies, bosquets et ripisylve, alignements d'arbres... (+ outil : règlement écrit). Pour les 1 189,8 ha de zones humides ainsi repérées, la partie du règlement écrite applicable à toutes les zones interdit strictement l'imperméabilisation des sols, le drainage et plus généralement l'assèchement du sol de la zone humide.

## *Interdictions avec ou sans limites pour protéger ou conforter des enjeux NAF dont zones humides*

### **Exemple.**

Le règlement du PLUi de la CC du Val d'Amour pose des limites à certaines interdictions concernant les zones humides repérées au titre de l'article L. 151-23 CU, afin d'éviter plusieurs effets négatifs potentiels. Sur les secteurs ainsi repérés, le règlement interdit :

- toutes constructions ou installations, sauf celles liées à la mise en valeur (touristique, pédagogique) ou à l'entretien du milieu ;
- les exhaussements, affouillements, dépôts ou extractions de matériaux quel qu'en soit l'épaisseur et la superficie, sauf pour les travaux nécessaires au maintien en l'état ou à la régulation de l'alimentation en eau de la zone humide.

Le PADD du PLUi de la CU Angers Loire Métropole « s'attache à préserver les zones humides ». Dans ce cadre, le règlement des zones A et N autorise sans condition les travaux du sol liés à la conservation, la restauration, la mise en valeur ou l'entretien de zones humides.

### ▪ **Exemples d'autorisations avec critères, spécifiques à l'activité agricole**

#### **Repère. Les dispositions spécifiques aux activités agricoles**

Si le porteur du PLU(i) le souhaite, le règlement des zones A et N du document peut autoriser les constructions et installations nécessaires :

- à l'exploitation agricole ;
- au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime.

En zone N, il peut aussi autoriser les constructions nécessaires à l'exploitation forestière (articles R. 151-23 et R. 151-25 CU).

#### **Repère. Les arrêts du Conseil d'État sur l'installation d'éoliennes et de panneaux photovoltaïques en zones A et N**

Les arrêts du CE 13 juillet 2012 n°0343306 et du CE 8 février 2017 n°395464 émettent des précisions sur les analyses à effectuer lors de demandes pour l'installation d'éoliennes et de panneaux photovoltaïques : l'activité agricole, pastorale ou forestière que doit toujours permettre l'équipement collectif une fois implanté doit être « significative » ; il faut tenir compte à la fois des activités déjà présentes sur la zone, mais également de nouvelles activités qui auraient vocation à s'y développer. L'emprise du projet, la nature des sols et les usages locaux sont aussi à considérer.

#### **Repère. difficultés et limites de réglementation des constructions utiles ou nécessaires à l'activité agricole**

Comme rappelé dans la fiche du Club PLUi « Dimension agricole dans les PLUi en milieu rural » (2013) : « Le PLU n'a pas vocation à réglementer l'activité agricole. Il ne peut ni interdire ni obliger à un type d'agriculture particulier. »

La réglementation des constructions admises en zone A, notamment celles liées à l'activité agricole, fait l'objet de nombreuses jurisprudences, y compris sur la construction de bâtiments liés à la diversification des exploitations agricoles (locaux de commercialisation des produits liés à l'exploitation, gîtes ruraux, camping à la ferme...). Peuvent notamment être consultés sur ce point les travaux du Gridauh (2012) relatifs à l'écriture du règlement du PLU, notamment aux constructions admises en zone A et N et leur éventuelle articulation avec l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime (à noter que d'autres jurisprudences et évolutions législatives et réglementaires sont intervenues depuis ces travaux).



Les autorisations utiles ou nécessaires pour soutenir l'activité agricole (selon les PLU : autorisation de bâtiments d'exploitation, d'activités de diversification...) sont parfois plus délicates à affiner, tant sont nombreuses les interactions entre les différents enjeux agricoles d'une part, et entre l'activité agricole et les enjeux environnementaux et paysagers d'autre part.

La difficulté est de pouvoir anticiper si une mesure prévue pour soutenir l'activité agricole ne va pas s'avérer contre-productive à l'usage, par son caractère trop précis et trop encadrant (en empêchant certains usages assurant la viabilité économique d'une exploitation par exemple) ou trop souple (entraînant l'installation sur du foncier agricole d'activités dont la part agricole n'est plus principale, mais secondaire ou très accessoire voire factice). Comme vu dans les travaux du Club PLUi sur l'agriculture, l'association des acteurs agricoles est ici primordiale.

Si savoir où placer le curseur relève du choix politique et de l'anticipation des effets sur l'agriculture, on relèvera que, pour ces autorisations, les PLUi font régulièrement appel aux mêmes types de critères et en cumulent souvent plusieurs :

- La nécessité des constructions à l'exploitation agricole (critère fixé à l'article R. 151-23 CU) ;
- La préservation du caractère agricole et naturel de la zone (liée à la définition des zones A et N fixée par les articles R. 151-22 et R. 151-24 CU) ;
- La prise en compte d'enjeux environnementaux spécifiques (le plus souvent : intégration paysagère, prise en compte des risques, des zones humides) ;
- La localisation des constructions (ou annexes) par rapport aux bâtiments existants ;
- Pour limiter l'artificialisation du foncier potentiellement mobilisable pour l'activité agricole : le plafonnement par la surface et/ou le nombre (de constructions, annexes, piscines, extensions...) ;
- Pour favoriser l'intégration paysagère : des règles sur l'aspect extérieur des constructions et aménagement ; une hauteur souvent plafonnée à 12 m pour les bâtiments agricoles mais parfois à moins dans certains secteurs sensibles du point de vue paysager...

## Constructions à usage agricole

---

### Exemple.

**Le PLUi de la CC des Sources du Lac d'Annecy** autorise dans toute la zone A l'extension des constructions existantes pour un usage agricole (critère « enjeux de la zone ») dans la limite de « 200 m<sup>2</sup> de la Surface De Plancher (SDP) existante à la date d'approbation du PLUi » (+ critère de surface) et dans la limite de 12 m de hauteur à la sablière ou l'acrotère et de 15 mètres au faîtage (+ critère hauteur)...

La plupart des nouveaux aménagements et constructions nécessaires ou utiles à l'exploitation agricole sont autorisés uniquement dans un secteur de 991,8 ha (zone indiquée Aef, « à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou écologique des terres agricoles »), aux conditions suivantes :

- Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (critère de nécessité) « à condition que soient mises en œuvre toutes les dispositions utiles pour les rendre compatibles avec les milieux environnants et en limiter les nuisances » (+ critères environnementaux) ;
- Les serres de production liées à l'activité des exploitations agricoles ou horticoles (critère du lien avec l'activité) « sous réserve d'une parfaite intégration paysagère » (+ critère environnemental) ;
- Les annexes aux bâtiments agricoles, dans la limite de 40 m<sup>2</sup> d'emprise au sol en tenant compte de celles déjà existantes à la date d'approbation du PLUi (critère de surface) et de 2 annexes (+ critère de nombre ...)

Sur proposition de la chambre d'agriculture, le projet de règlement de la zone A a été modifié (surtout par extension du zonage Aef à de nouvelles parcelles), après enquête publique et avant approbation, afin de ne pas entraver les possibilités d'évolution du bâti pour une douzaine d'exploitations agricoles.

---

### Exemple.

**Pour la déclinaison dans les PLU du protocole départemental « Construire en zone agricole », la Direction Départementale des Territoires du Rhône (DDT 69)** propose aux collectivités d'autoriser en zone A les constructions et installations, y compris classées, nécessaires à l'exploitation agricole (critère de nécessité), dans la limite de « .... m<sup>2</sup> de SDP par exploitation agricole » (+ critère de surface) et à condition de les implanter « à proximité immédiate du siège d'exploitation, en continuité ou en contiguïté du bâti existant, de manière à former un ensemble cohérent avec les autres bâtiments de l'exploitation » (+ critère de localisation).

---

## Locaux techniques et administratifs :

---

### Exemple.

Dans les zones A liées aux activités agricoles et aquacoles, **le PLUi de la métropole de Brest** autorise les locaux (bureaux, sanitaires, vestiaires) nécessaires à l'exploitation agricole ou aquacole (critère de nécessité), sous réserve qu'ils soient incorporés ou viennent en extension d'un des bâtiments de l'exploitation (+ critère de localisation) et dans la limite de 50 m<sup>2</sup> de SDP (+ critère de surface).

---

## Logement de fonction :

---

### Exemple.

En zone A « générique », le règlement du **PLUi de la CC des Trois Pays** conditionne les constructions à usage d'habitation et leurs annexes (garages, abris de jardin...) à leur caractère indispensable au fonctionnement de l'activité agricole et à la nécessité d'une présence permanente de l'exploitant (critère de nécessité), en les limitant à une habitation par exploitation (+ critère de nombre).

---

---

### Exemple.

Dans 3 sous-secteurs de la zone A, le règlement du **PLUi de Strasbourg Eurométropole** (approuvé en 2016) autorise les constructions à usage d'habitation à condition qu'elles soient destinées au logement des personnes dont la présence sur les lieux d'exploitation est nécessaire à l'activité agricole (critère de nécessité), que le nombre de logements soit limité à un par chef d'exploitation exerçant son activité à titre principal sur l'exploitation (+ critère de nombre et d'activité) et qu'elles soient situées à proximité immédiate des bâtiments agricoles, dont l'édification doit être obligatoirement préexistante ou concomitante (+ critère de localisation et d'activité agricole).

---

### Exemple.

En zone A, le règlement du **PLUi de la métropole de Brest** conditionne toute restauration d'habitations, construction ou extension de logements de fonction à « la nécessité d'une présence permanente de leur occupant, compte-tenu de l'importance ou de l'organisation des exploitations agricoles ou aquacoles » (critère de nécessité), et à leur implantation en continuité avec un ensemble bâti existant (+ critère de localisation). En outre, « en cas de transfert ou de création d'un corps d'exploitation agricole, la création d'un éventuel logement de fonction ne peut être acceptée qu'à la condition qu'il n'en préexiste pas et après la réalisation des bâtiments d'exploitation » ; dans la zone A dédiée à l'activité aquacole, un critère de surface : « La restauration des logements de fonction avec ou sans extension dans la limite de 250 m<sup>2</sup> de surface de plancher totale ».

---

#### ▪ Exemples d'autorisations avec critères, spécifiques à des enjeux environnementaux

##### *Critères généraux pour les autorisations en zones A et N*

---

### Exemple.

Le PADD du **PLUi de la CU Angers Loire métropole** entend « préserver les exploitations et les espaces agricoles », « renforcer l'identité paysagère du territoire » et protéger les éléments de la trame verte et bleue. Dans ce cadre, le règlement écrit de la zone A conditionne tous les aménagements, constructions, installations qu'il autorise à l'absence de préjudice au développement des activités agricoles, au respect des conditions de distances réglementaires (ex : les périmètres de réciprocité avec certains bâtiments agricoles) et à l'absence d'atteinte à l'environnement et aux zones humides.

---

### Exemple.

Le PADD du **PLUi de la métropole de Bordeaux** entend conforter les espaces naturels et agricoles et préserver le caractère et la diversité des paysages naturels. En dehors des cas de reconstructions à l'identique, le règlement de la zone A conditionne tous les aménagements, constructions, réhabilitations, extensions, annexes, surélévations et installations, qu'il autorise, à l'absence d'atteinte au caractère naturel et paysager des lieux.

---

##### *Autorisations ciblées et localisées (nature de l'autorisation et outil du PLU associé – sous-secteurs)*

---

### Exemple.

Le PADD du **PLUi de la CC des 3 Pays** vise à « protéger la richesse des unités naturelles qui composent le territoire ». Pour ce faire, le règlement identifie notamment des sous-secteurs en zone N, intitulés les zones Ns (outil : zonage indicé), permettant de « visualiser les zones naturelles les plus sensibles sur lesquelles a été répertoriée une biodiversité d'intérêt ». Dans ces zones indicées Ns, seules sont autorisées :

---

- 
- Les exhaussements ou affouillements s'ils sont nécessaires à la mise en œuvre de travaux de gestion ou de réhabilitation des espaces naturels (critère : prise en compte des enjeux écologiques) ;
  - Les constructions et installations nécessaires à la gestion agricole, forestière et pastorale (critère : maintien de l'activité agricole, sylvicole, pastorale). Ces constructions sont elles-mêmes autorisées sous certaines conditions pour prendre en compte des enjeux environnementaux (critères : biodiversité, risques inondations, insertion paysagère, préservation du foncier...) : emprise au sol totale (constructions + extensions + annexes) maximum de 20 % de la surface de l'unité foncière, hauteur maximum de 12 m pour les bâtiments à usage agricole, un aspect extérieur qui ne doit pas porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels, etc.
- 

#### ▪ **Ce qui est autorisé dans les zones NAF**

Au sein d'un PLU(i), tous les espaces NAF zonés A ou N ne le sont pas forcément pour les mêmes motifs car ils ne sont pas toujours confrontés :

- **Aux mêmes enjeux territoriaux.** Au-delà des enjeux transversaux de gestion économe du sol et de protection des espaces NAF, un secteur peut avoir été zoné en A ou N pour répondre à un enjeu de sylviculture, de viticulture, de pastoralisme (etc.), de trame verte et bleue, de risques ou de ressource en eau potable... ;
- **Aux mêmes niveaux et cumuls d'enjeux.** Un espace zoné N peut par exemple cumuler des enjeux de trame verte et bleue, de risques naturels et de paysages, tandis qu'un autre correspond à une nature plus ordinaire, sans autre enjeu que la gestion économe de l'espace ;
- **Aux mêmes contradictions potentielles**, au niveau local, avec les ambitions générales du PLU(i).

La prise en compte de ces différents éléments de contexte amène la collectivité à affiner le règlement écrit et les outils graphiques associés. Cet approfondissement permet généralement de **distinguer deux grands types de secteurs A et N** :

- Les secteurs à protéger strictement ;
- Et ceux où certaines constructions peuvent être autorisées.

Suivant le contexte et la vocation de chaque secteur, cette distinction peut passer par différents outils réglementaires, le plus souvent cumulables :

- Sous-secteurs de zones A et N (zones A et N indicées) ;
- Repérages et trames spécifiques se superposant au zonage général (U, AU, A, N) ;
- Règles écrites ciblées applicables à une, plusieurs, voire à toutes les zones...<sup>17</sup>

Le choix des outils à mobiliser et les niveaux de protection retenus pour répondre à la diversité des enjeux en zone A et N peut se faire au regard de plusieurs questions, en gardant à l'esprit que la vocation des zones A et N est de « protéger » les espaces NAF.

---

<sup>17</sup> Sur les outils mobilisables au titre de la trame verte et bleue, voir en particulier la fiche 7 « PLUi et trame verte et bleue » (2015) qui présente les principaux outils, leurs avantages, leurs limites potentielles et quelques exemples de PLUi y ayant recours.

- **Les aménagements, constructions et interventions répondant à un enjeu autre qu'agricole ou environnemental en zones A et N**

Tous les espaces NAF ne sont pas forcément vierges de toute occupation autre qu'agricole, ce qui constitue une des principales difficultés pour leur protection. Suivant les territoires, certaines zones A et N peuvent être concernées par la présence, plus ou moins marquée, de tiers et d'usages non agricoles : habitants non agriculteurs, activités artisanales, industrielles, de bureaux, activités sportives et touristiques (golf, domaine skiable, hébergements...), infrastructures et équipements publics, installations liées aux énergies renouvelables...

Ces zones peuvent, entre autres, accueillir des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (CINASPIC – cf. chapitre 3.3.6). Elles peuvent aussi être concernées par des projets locaux, dont certains portés au niveau supra-PLU(i) (par un SCoT, un SRADDET...).

Les questionnements que se posent généralement les porteurs de PLU(i), sur ce type d'occupations et activités autres qu'agricoles, sont exposés dans le schéma figurant au début du point 3.3.3 (voir les cadres rouge et orange sur l'interdiction ou la conciliation avec les enjeux NAF). Ils se traduisent souvent par des choix d'utilisation ou non de règles relatives aux annexes et extensions des constructions et au changement de destination d'anciens bâtiments agricoles (cf. chapitres. 3.3.4 et 3.3.5).

### 3.3.4. Annexes, extensions et changement de destination

- **Le changement de destination**

#### **Repère. Conditions minimales du changement de destination d'un bâtiment en zones A et N**

Si le porteur du PLU(i) le souhaite, le règlement des zones A et N<sup>18</sup> du document peut autoriser le changement de destination de bâtiments existants, sous 3 conditions (articles L. 151-11, R. 151-23 et R. 151-25 CU) :

- que ces bâtiments soient implantés en dehors des STECAL ;
- que ce changement ne compromette pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ;
- et qu'il soit soumis à l'avis conforme de la CDPENAF (s'il se situe en zone A) ou de la CDNPS, en zone N.

Suite à la loi LAAAF, le critère d'intérêt architectural ou patrimonial qui conditionnait le changement de destination des bâtiments agricoles a disparu. Celui-ci reste cependant un des critères les plus utilisés pour motiver ces changements de destination dans la plupart des PLU(i).

Au-delà des 3 conditions réglementaires et du motif patrimonial évoqués ci-avant, une large partie des porteurs de PLU(i) recourt à la constitution d'une grille de critères pour examiner si certains bâtiments en zones A et N peuvent ou non changer d'usage, sans compromettre l'activité agricole ni porter atteinte à l'environnement. La grille se structure autour de nombreux critères comme :

- **L'état et la qualité du bâti** : intérêt patrimonial, état de conservation, volumétrie et surface eu égard à la destination future envisagée ;
- **L'impact potentiel sur l'activité agricole** : proximité de bâtiments d'exploitations (existants

<sup>18</sup> Vincent Le Grand, L'encadrement juridique des zones agricoles et naturelles : la pastille, l'étoile et le règlement (Revue Foncière n°3, 2015) : [www.revue-fonciere.com/RF03/RF3LeGrand.pdf](http://www.revue-fonciere.com/RF03/RF3LeGrand.pdf).

et projets de création ou d'extension connus), périmètres de réciprocité au bâti agricole, morcellement du foncier agricole, effet sur les déplacements des engins agricoles ou, en cas d'ancien bâtiment agricole susceptible de muter, absence de possibilité de reprise par un autre agriculteur (par l'état du bâti, sa configuration...);

- **La défense incendie, la desserte par les réseaux** (capacité des réseaux, coûts associés), l'aptitude des sols actuelle et future en cas d'assainissement autonome, ou encore les conditions d'accessibilité et de voirie (visibilité, sécurité...);
- **Les enjeux environnementaux** du territoire : patrimoine bâti (précité) et paysager, cœurs de biodiversité, risques...;
- **La cohérence de ces changements de destination par rapport au projet global du PLU(i) et aux grands objectifs de l'urbanisme.** Ces changements de destination peuvent parfois se révéler être contradictoires avec des orientations de PADD visant, par exemple, à limiter les obligations de déplacements, à recentrer l'urbanisation et la production de logements dans les centres-bourgs, à maintenir la fonctionnalité des espaces et des exploitations agricoles (localisation du bâti susceptible de muter).

---

### Exemple.

Le PADD du **PLUi de Strasbourg Eurométropole** (approuvé en 2016) entend « pérenniser l'espace agricole à long terme ». Dans l'ensemble des zones A et N, son règlement interdit « tout changement de destination non-conforme à la vocation de ces zones ». Le principe vise notamment à enrayer le développement de l'habitat au sein d'espaces agricoles.

---

### Exemple.

Le PADD du **PLUi de la CC du pays de Faverges** (CC des Sources du Lac d'Annecy) vise à « préserver l'outil agricole et son rôle d'aménageur de territoire » (en particulier par la préservation du foncier agricole), à « préserver et gérer les milieux naturels remarquables », à « assurer l'articulation de l'activité agricole avec les différents usages et acteurs du territoire », et à « maintenir la qualité patrimoniale du bâti » en particulier « au sein des noyaux anciens ».

Dans ce cadre, le règlement (écrit et graphique) permet le changement de destination en zones A et N dans les conditions suivantes :

*Pour tous les changements de destination :*

- L'existence et la constitution de la construction : sont exclues les constructions annexes de petites dimensions, les constructions précaires ou n'ayant pas à l'origine une vocation durable, et celles présentant un état de ruine avancée ;
- L'intérêt patrimonial : le changement est possible uniquement au sein des espaces recensés par le règlement graphique comme « noyaux anciens » ou « bâti à préserver » au titre de l'actuel article L. 151-19 CU. Pour les constructions d'intérêt patrimonial significatif, il ne peut n'être autorisé qu'à condition d'être compatible avec le maintien de cet intérêt patrimonial et des caractéristiques architecturales de l'édifice (en termes de modifications de l'aspect extérieur et de création d'ouvertures...);
- La protection du littoral : ce changement n'est pas autorisé dans les espaces proches des rivages.

*En complément, il envisage tous les cas de mutations potentielles* et pas uniquement le changement de destination d'anciens bâtiments agricoles (ce qui évite de focaliser la pression sur le seul bâti agricole). Il fixe des conditions particulières suivant la destination initiale du bâti et celle projetée, par exemple :

- Tous les bâtiments tiers (habitat, hébergement hôtelier, entrepôt, commerce, artisanat, bureaux, industries...) peuvent muter vers un usage agricole ou sylvicole, sous certaines conditions visant à assurer la compatibilité de la nouvelle vocation avec l'environnement naturel ou habité ;
  - Vu les effets potentiels sur les enjeux NAF, aucun bâtiment ne peut prendre un usage industriel ;
-



- Le changement de destination des bâtiments à vocation agricole n'est autorisé que lorsque ceux-ci ne sont plus utiles à l'exploitation agricole, ne peuvent pas être repris à court ou moyen terme pour l'exploitation agricole (en fonction des pratiques et exigences fonctionnelles connues de l'activité agricole sur le secteur) et ne constitueraient pas par leur réaffectation une gêne significative pour l'activité ou une menace pour la pérennité à terme d'un siège d'exploitation ;
- La mutation vers de l'habitat ou de l'hébergement hôtelier non lié à une exploitation agricole n'est possible que dans les cas où ceux-ci n'entraînent pas un impact significatif sur la qualité des sites ou la fonctionnalité écologique des milieux naturels, ainsi que sur l'activité agricole (par l'absence d'exploitation agricole pérenne dans un rayon de 250 m autour ou la présence d'au moins un logement non lié à l'exploitation entre celle-ci et le bâti mutable, la présence d'au moins 3 logements non liés à des exploitations agricoles dans un rayon de 150m autour, ainsi qu'un plafond de 800 m<sup>2</sup> soustraits aux terres agricoles pour être rattaché en jardin d'agrément au bâti), etc.

#### ▪ Les annexes et extensions de l'habitat autre qu'agricole

### **Repère. Conditions minimales des annexes et extensions d'habitat en zones A et N**

Si le porteur du PLU(i) le souhaite, le règlement des zones A et N du document peut autoriser les extensions et annexes des bâtiments d'habitation existants, à 4 conditions (art. L. 151-12, R. 151-23 et R. 151-25 CU) :

- Que ces habitations existantes soient implantées en dehors des STECAL ;
- Que leurs extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ;
- Que le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone ;
- Et que ces dispositions du règlement soient soumises à l'avis de la CDPENAF.

### **L'œil du juriste : la notion d'extensions et la nature des constructions annexes**

Dans un article pour la Revue Foncière sur les exceptions à l'inconstructibilité en zones A et N , Vincent Le Grand précise que :

- « L'extension d'un bâtiment s'entend [...] comme un [...] agrandissement d'une seule et même enveloppe bâtie. Cet ajout doit donc se situer dans la contiguïté physique du bâtiment existant et s'inscrire dans une proportion limitée par rapport à celui-ci. En droit, la taille d'une extension est l'objet d'une interprétation restrictive. Un ajout représentant 55 % de la surface initiale est jugé (logiquement) trop important pour être qualifié d'extension. À l'inverse, a bien été jugée « mesurée » une extension de l'ordre de 30 % de la surface initiale. Faute d'être proportionné, l'ajout de cette surface nouvelle sera qualifié de construction nouvelle adossée à la construction existante » ;
- « Les bâtiments disjoints physiquement des autres sont nécessairement des constructions nouvelles, même lorsqu'il s'agit de constructions annexes. Un garage, ou bien encore une remise ou un abri de jardin, doivent être assimilés à une construction nouvelle s'ils ne sont pas adossés au bâtiment principal. Le Conseil d'État a jugé de la même manière qu'une piscine non attenante à une habitation ne saurait être considérée comme « l'extension » d'une construction existante mais constituait une « construction nouvelle ».

Compte-tenu de ces conditions minimales, les annexes et extensions des bâtiments d'habitations autres qu'agricoles sont généralement envisagées dans les PLU(i) à travers des critères assez proches de ceux utilisés pour les logements de fonction des agriculteurs (exception faite du critère

de nécessité à l'activité agricole) :

- La préservation du caractère agricole et naturel de la zone (liée à la définition des zones A et N fixée par les articles R. 151-22 et R. 151-24 CU) ;
- La prise en compte d'enjeux environnementaux spécifiques : intégration paysagère et hauteur associée, prise en compte des risques, des zones humides... ;
- L'implantation des extensions ou annexes par rapport aux bâtiments existants ;
- Pour limiter l'artificialisation des espaces NAF : le plafonnement par la surface (emprise, densité), voire aussi par le nombre (d'annexes, piscines, extensions...), etc.

Certains PLU(i) s'attachent aussi à vérifier la réalité et la fonctionnalité de l'habitation initiale, généralement par des critères de volume minimum avant extension, et à éviter la création de nouveaux logements de tiers en zones A et N par le biais des annexes ou extensions.

---

### Exemple.

Le PADD du **PLUi de la CU Angers Loire métropole** (approuvé en février 2017) entend « préserver les espaces agricoles », « renforcer l'identité paysagère du territoire » et protéger les éléments de la trame verte et bleue.

Dans ce cadre, sous réserve de ne pas constituer un préjudice au développement des activités agricoles, ni porter atteinte à l'environnement et aux zones humides, et de respecter les conditions de distances réglementaires (critères agricoles et environnementaux), le règlement de la zone A (hors sous-secteurs spécifiques) permet pour les habitations de tiers existantes à la date d'approbation du PLU(i) :

- L'extension mesurée de ces habitations, à condition que cette opération ne crée pas de logement supplémentaire (critère évitement de logements nouveaux), que l'emprise au sol de l'habitation avant extension soit d'au moins 40 m<sup>2</sup> (critère de l'habitat initial), que l'emprise au sol de l'extension ne dépasse pas 30% de l'emprise au sol de la construction principale existante, dans la limite de 50 m<sup>2</sup> (+ critères de surface) et qu'un raccordement architectural satisfaisant soit trouvé entre le volume existant et l'extension réalisée (+ critère paysager) ;
- La construction, la réfection ou l'extension des annexes non accolées (hormis les piscines non couvertes) de ces habitations, à condition que l'opération ne crée pas de logement supplémentaire (critère évitement de logements nouveaux), que l'annexe soit située à moins de 30 mètres de l'habitation existante sur l'unité foncière (+ critère de distance), que l'intégration à l'environnement soit respectée (+ critères environnementaux) et que l'emprise au sol n'excède pas 39 m<sup>2</sup> extensions d'annexes comprises (+ critère de surface) ;
- La construction de piscines non couvertes, à condition d'être située à moins de 30 mètres de l'habitation existante sur l'unité foncière (+ critère de distance) et que l'intégration à l'environnement soit respectée (+ critères environnementaux).

Des limites à l'emprise au sol de l'ensemble des constructions (en pourcentage de la surface totale de l'unité foncière) sont par ailleurs différenciées selon les sous-secteurs de la zone A, de même que des hauteurs maximales.

---

### Exemple.

Le PADD du **PLUi de Matour et sa région** vise à « maintenir les qualités naturelles du territoire » et « valoriser les espaces naturels ». Dans ce cadre, le règlement des zones A et N « génériques » (hors sous-secteurs) autorisent l'extension des habitations existantes, dans la limite de 30 % de la surface de plancher existante (critère de surface). Il permet aussi les annexes aux habitations, plus précisément :

- les piscines, si elles sont situées à moins de 50 m de l'habitation principale et sur le tènement foncier de l'habitation principale (critère de distance) ;
  - les autres annexes aux habitations sont limitées à une emprise au sol maximale au total des annexes (non comptées les piscines) de 50m<sup>2</sup> (critère de surface) et sur le tènement foncier de la construction principale (+ critère de localisation).
-

### 3.3.5. Les STECAL

Compte-tenu de ces problématiques, et dans la mesure où l'évolution des habitations existantes peut désormais être gérée en dehors des STECAL (cf. 3.3.4), le recours aux STECAL a pris un caractère exceptionnel.

#### **Repère. La nouvelle configuration des STECAL en zones A et N**

Si le porteur du PLU(i) le souhaite, le règlement des zones A et N peut, à titre exceptionnel, définir des STECAL dans lesquelles peuvent être autorisés des constructions, des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage (au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) et/ou des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs (articles L. 151-13, R. 151-23 et R. 151-25 CU).

Ces STECAL sont possibles sous réserve de remplir les 4 conditions suivantes :

- Les STECAL ne peuvent être prévus qu'à titre exceptionnel ;
- Leur taille et leur capacité d'accueil doivent rester limitées ;
- Le règlement du PLU(i) doit préciser sur ces secteurs :
  - les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone ;
  - les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.
- Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Dans ce nouveau cadre, le recours aux STECAL est souvent maintenu pour permettre une certaine évolution des bâtiments d'activités existantes autres qu'agricoles en zones A et N (artisanat, hébergement hôtelier, bâtiments liés au tourisme...), pour permettre la diversification de l'activité agricole (les STECAL étant un des moyens de gestion de cette diversification), ou de manière plus limitée, pour permettre la gestion de constructions nouvelles.

#### **Exemple.**

**Le PLUi de la CC du pays de Faverges** (CC des Sources du Lac d'Annecy) vise à « préserver l'outil agricole, naturel remarquable », les espaces naturels et le paysage, mais aussi à « assurer l'articulation de l'activité agricole avec les différents usages et acteurs du territoire ».

Il mobilise les STECAL pour « permettre une évolution mesurée de l'activité économique et de loisirs existante ou à venir, tout en préservant des enjeux environnementaux et paysagers des sites d'accueil ». D'après le rapport de présentation du PLUi, ces STECAL se distinguent en 2 catégories et sont encadrées comme suit (outre les règles générales de la zone A ou N) :

- *Les STECAL de gestion du bâti d'activités existant* qui représentent 121,9 ha, au sein desquels sont permises les extensions et réfections, mais pas les constructions. La taille et la capacité d'accueil de ces secteurs sont limitées par la surface de plancher et/ou en pourcentage de la surface des constructions existantes à la date d'approbation du PLUi (maximum entre 20 % et 50 % de la construction, en SDP ou en emprise au sol), mais par l'emprise au sol (dont le plafonnement varie entre 3 % et 20 % de l'unité foncière) et les règles de retrait. L'insertion paysagère est notamment gérée par les règles d'aspect extérieur et de hauteur ;
- *Des STECAL de projets de création ou de développement d'activités* qui représentent 10,4 ha, au sein desquels sont permises des constructions nouvelles : projet photovoltaïque (5,2 ha sur un ancien site de stockage de déchets), camping à la ferme (0,8 ha) et confortement des implantations associées au domaine skiable (totalisant 4,4 ha et incluant des constructions existantes avec possibilités d'évolution).

---

À l'échelle du PLUi, l'ensemble de ces STECAL représente 0,8 % de la surface des zones A et N (16 171,1 ha) et du territoire intercommunal (16 857,5 ha) et 19,2 % de la surface correspondant aux zones U et AU. A noter que suite aux avis de la CDPENAF et de la DDT, un STECAL de projet a été supprimé après l'enquête publique et avant approbation du PLUi, dans l'attente d'une étude précise.

---

### 3.3.6. Précisions relatives aux constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs

En application du 1° de l'article L151-11 du code de l'urbanisme, en zone agricole peuvent être autorisées « les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages »

Les « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs » ne doivent pas être confondues avec :

- les « constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif » (CINASPIC) qui constituaient une destination de construction en application de l'article R\*123-9 du code de l'urbanisme antérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2016
- la destination de construction « équipements d'intérêt collectif et services publics » issue de la réforme de la modernisation du PLU du 1<sup>er</sup> janvier 2016

En zone agricole, en dehors des STECAL et des possibilités de faire évoluer les bâtiments l'habitation, il est en effet inconcevable d'autoriser toutes les constructions poursuivant une mission de service public : une école, une caserne de pompier ou un commissariat ne pourrait y être implanté.

Les « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs » recouvrent dans la majeure partie des cas des installations visant à produire de l'énergie reversée dans le réseau public comme les éoliennes, ou les panneaux photovoltaïques

Le PLU(i) dispose de la possibilité de définir précisément les **installations** qu'il souhaite autoriser dans ces zones sous réserve de respecter les divers critères d'insertion prévus à l'article L151-11 du code de l'urbanisme.

Il peut également s'appuyer sur la sous-destination de **construction** « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés » prévue à l'article R151-28 pour définir des règles précises, notamment d'implantation, des locaux techniques permettant la transformation de l'énergie produite et son reversement dans les réseaux publics d'énergie.

## 3.4. FAIRE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION LE FIL CONDUCTEUR DU PLU(I)

Le rapport de présentation représente un socle de connaissance et un fil rouge durant toute la démarche d'élaboration du PLU(i), pour définir le projet, le justifier et aider à l'élaboration des règles que se fixe l'intercommunalité, notamment pour les enjeux agricoles, naturels et forestiers.

Régi par les articles L.151-4 et R.151-1 à R.151-5 du code de l'urbanisme, il s'appuie sur un diagnostic et une analyse de l'état initial de l'environnement, justifie des règles établies et des orientations d'aménagement, comporte une évaluation environnementale lorsqu'elle est requise, et identifie les indicateurs nécessaires au suivi du plan.

### 3.4.1. Mettre en lumière les enjeux naturels et agricoles dans le diagnostic

Le diagnostic doit permettre de montrer à partir de l'analyse de l'évolution de l'habitat dispersé, d'un diagnostic agricole, de l'analyse de la consommation des sols, quels sont les enjeux à concilier dans les espaces NAF pour le territoire : en matière de limitation de l'urbanisation, de préservation des espaces agricoles et naturels, du paysage ou encore du maintien de l'activité agricole dans le territoire.

#### **Repère. Diagnostic des PLU(i)**

Dès 2006, la loi d'orientation agricole a imposé aux SCoT et aux PLU(i) des diagnostics au regard des besoins en matière d'agriculture et d'environnement. Les lois suivantes ont confirmé ces diagnostics : analyse de la consommation des espaces NAF par les lois « Grenelle » en 2010, analyse des capacités de densification et analyse sur 10 ans de la consommation des espaces NAF par la loi ALUR en 2014.

#### ▪ **Une analyse de la consommation des espaces NAF et des capacités de densification**

L'analyse de la consommation des espaces à préserver et des capacités de densification est une étape-clé sur laquelle pourra s'appuyer le projet de la collectivité. Elle permet également de définir des concepts et des méthodes pour évaluer ces objectifs (cf. fiche du Club PLUi Analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans un PLUi, 2015).

Cette analyse ne doit pas se limiter au « comptage d'un nombre d'hectares », qui, même s'il peut être parlant lorsque ces quantités sont comparées à des éléments bien connus (un stade, une place...), n'aide pas suffisamment à la définition d'objectifs. Elle doit aller plus loin :

- En distinguant les types d'espaces : de la simple distinction des espaces naturels, forestiers et agricoles, à l'évaluation du potentiel agronomique ;
- En distinguant les usages des postes consommateurs d'espace : le développement économique et touristique, les équipements, l'urbanisation ...
- En qualifiant les modes d'urbanisation et les formes urbaines : étalement urbain, mitage, histoire architecturale et en réalisant une analyse portant sur l'évolution de l'habitat dispersé

Au sein du diagnostic portant sur l'habitat, il est possible de mettre en lumière l'évolution de l'urbanisation et le mitage du territoire.



## Exemple.

La CC du Val d'Amour (39) a distingué les formes de forêts présentes sur son territoire.

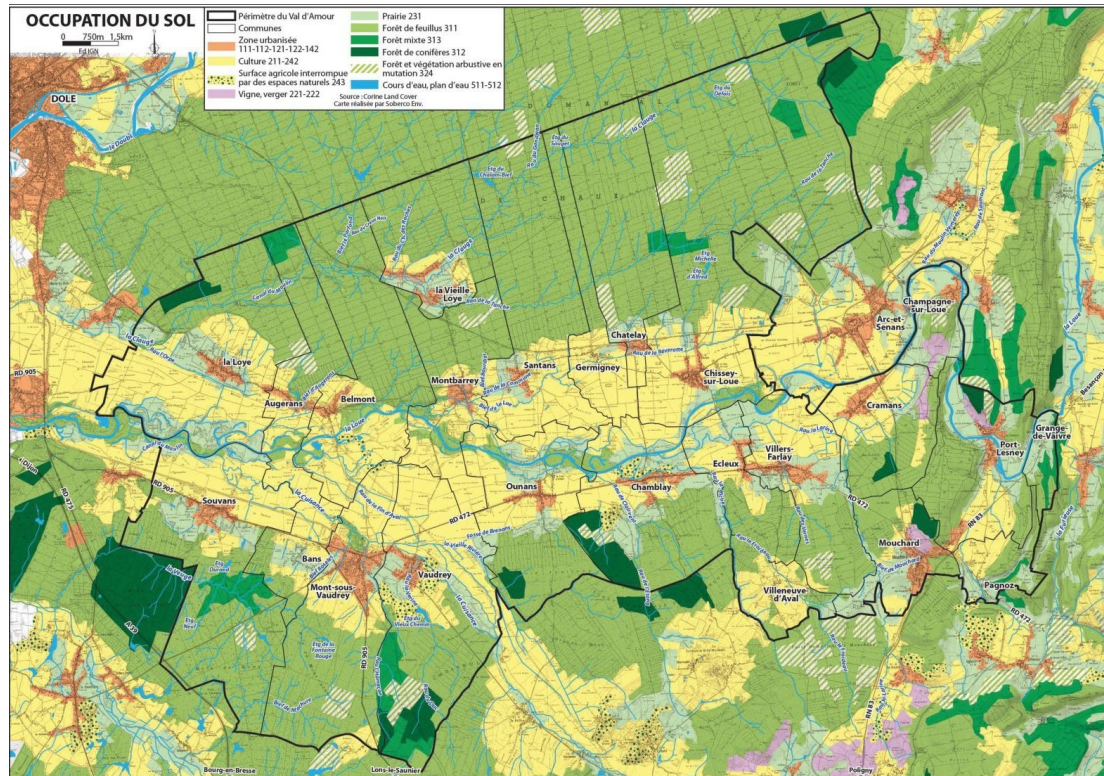


Illustration : Occupation du sol, rapport de présentation du PLUi du Val d'Amour



## Exemple.

Le PLUi du Pays Bellêmeois (61) analyse les différents usages des sols après artificialisation (voir illustration suivante). Près des 2/3 de l'artificialisation provient de l'habitat, mais les loisirs et zones d'intérêt économique sont également importants. Cette distinction est également faite par commune.

## Exemple.

Le rapport de présentation du PLUi d'Angers Loire Métropole consacre une partie aux secteurs bâtis dans des espaces à dominante naturelle et différencie :

- « les villages (qui) constituent d'authentiques témoignages d'une urbanisation rurale ancienne dont les qualités sont remises en cause par « un développement de maisons individuelles qui ne tient pas suffisamment compte de la configuration des lieux »
- et les « hameaux et écarts (qui) viennent également ponctuer plus ou moins qualitativement les secteurs agricoles et naturels de l'agglomération ». Si « les hameaux historiques sont les marqueurs de l'identité rurale et agricole de certains secteurs de l'agglomération », les écarts, « constructions implantées de manière diffuse et sans organisation particulière », « généralement construites sur de grandes parcelles » viennent « miter le territoire agricole et naturel de l'agglomération », ce qui « nuit également à la qualité des paysages angevins ».

Ainsi, « les enjeux sont de limiter la constructibilité au sein des espaces agricoles et naturels du territoire en interdisant le mitage, et la prise en compte de la richesse patrimoniale de ces tissus est également encouragée ».

## Exemple.

L'étude agricole pour l'élaboration du PLUi-H de Toulouse Métropole présente une grille d'évaluation des enjeux agricoles.

GRILLE EVALUATION	Seuil	Note	Seuil	Note	Seuil	Note	Seuil	Note	Seuil	Note
<b>Critères liés au foncier</b>										
Taille de l'ilot culturel :										
- Cas ilot grande culture	< 1 ha	1	1 à < 5 ha	2	≥ 5 ha	3				
- Cas ilot maraîchage	< 0,2 ha	2	0,2 à < 0,5 ha	3	0,5 à < 2 ha	4	≥ 2 ha	5		
Potentialité agronomique	Très Faible à Faible	1	Moyen	2	Bonne à Très Bon.	3				
Présence d'équipements	NON	0	Drainage	1	Immigation maraîchage	1	Immigation Grde cultures	2		
Mode de faire valoir	Indirect (CMD, précaire, Comodat)	1	Indirect (Fermage, bail long terme)	2	Direct	3				
Parcelle avec engagements	NON	0	OUI	1						
Parcelle enclavée	OUI	0	NON	1						
Parcelle avec problème accès	OUI	0	NON	1						
<b>Critères liés à l'exploitation</b>										
Age du chef d'exploitation	> 60 ans sans repreneur	1	> 60 ans avec repreneur	4	≥ 40 ans à ≤ 60 ans	4	< 40 ans	5		
Situation économique de l'exploitation	Difficultés - fin carrière	0	Gestion patrimoniale	2	Transmission	3	Stable	4	Développement	5
Démarche agriculture durable	NON	0	OUI	1						
% Surface ilot sur SAU totale	0 à 5%	1	5 à 10%	2	≥ 10%	3				
Parcelles situées à proximité d'un bâtiment d'exploitation (rayon 1 km)	NON	0	OUI	1						
Exploitation en circuit court	NON	0	OUI	1						

### ▪ **Un diagnostic agricole pour le maintien de l'activité agricole**

De nombreux éléments relatifs au contenu du diagnostic agricole sont réunis au sein de la Fiche du Club PLUi Dimension Agricole dans les PLUi, 2013.

Celui-ci a été rendu obligatoire par la loi d'orientation agricole de 2006, et présentent le plus souvent dans les PLUi existants les enjeux suivants :

- Le fonctionnement économique de l'agriculture : maintien et/ou développement de l'activité agricole ;
- La protection des espaces et des paysages ;
- La consommation des terres agricoles.

Différents moyens d'obtention des données ont été recensés dans la fiche du Club PLUi de 2013 :

- Les données nationales, cependant peu exploitables à l'échelle locale, mais qui peuvent donner des statistiques de comparaison : Agreste, Géoportail ; et les données départementales issues de la Politique Agricole Commune.
- Les enquêtes terrains, permettant d'obtenir des informations relatives aux exploitations agricoles du territoire.

---

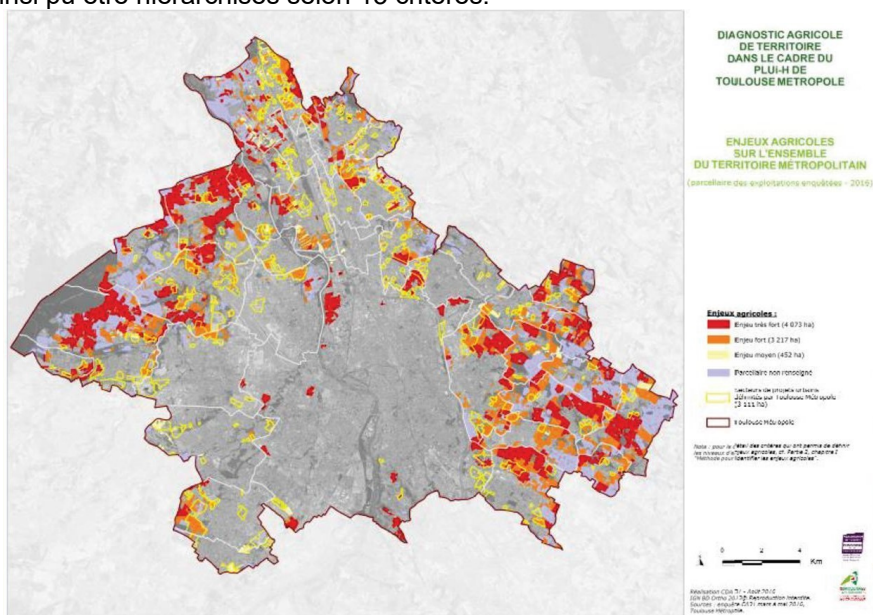
### **Exemple.**

**Le rapport de présentation du PLUi de Strasbourg** par exemple s'appuie sur une enquête qualitative auprès des exploitants agricoles du territoire, dans le cadre d'une convention avec la Chambre d'Agriculture.

---

## Exemple.

De même, le **PLUi-H de Toulouse Métropole** a basé son étude agricole notamment sur des enquêtes individuelles auprès des exploitants concernés par les « secteurs de projets » sur les 37 communes. Ces enquêtes ont pris la forme de « rendez-vous agriculteurs dans les communes » sur deux mois, avec ensuite la saisie des données récoltées dans un Système d'Information Géographique (SIG). Les enjeux agricoles ont ainsi pu être hiérarchisés selon 13 critères.



Enjeux agricoles géolocalisés, diagnostic agricole de Toulouse Métropole

Accompagné d'une charte d'agriculture, ce diagnostic peut apporter des éléments pour le maintien et/ou le développement de l'activité agricole notamment dans les zones A et N.

## Exemple.

Dans le rapport de présentation du **PLUi de l'ex CC de la Région de Doué-La-Fontaine**, pour chaque commune, un travail de cartographie a été réalisé, localisant le bâti existant (centres bourgs, hameaux), les exploitations agricoles et les terroirs d'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC), et constatant une proximité voire une forte imbrication de l'activité agricole avec les espaces bâtis existants : « l'agriculture douessine se caractérise par le maintien de nombreux sites d'activités agricoles au sein des bourgs et des hameaux ; ces implantations sont susceptibles de compromettre leur capacité d'évolution et les exposer à des difficultés d'accès ».

Un des enjeux identifié est de « préserver le potentiel foncier agricole » :

- « limiter l'emprise de l'urbanisation et l'orienter sur des terres à moindre enjeux agricoles » ;
- « préserver les bassins de production majeurs, là où la rotation des terres et la valeur ajoutée économique est la plus manifeste : parcelles AOC, terres potentiellement favorables à la culture des rosiers et au maraîchage » ;
- « encourager les communes à anticiper en constituant des réserves foncières pour accompagner de futurs projets d'aménagement et pour favoriser l'installation d'agriculteurs ».

### ▪ La mise en place d'un observatoire

Certaines DDT mettent en place un observatoire des territoires, pouvant comporter des éléments sur les surfaces agricoles utilisées notamment, à l'instar de celui de Savoie.

---

#### Exemple.

**Observatoire des surfaces agricoles utilisées en Savoie** accessible sur le site de la DDT de la Savoie : <http://www.observatoire.savoie.equipement-agriculture.gouv.fr/Communes/rpगतot.php>

---

Le diagnostic territorial sert ainsi de base à l'élaboration des règles, en montrant en premier lieu ce qu'il s'agit de préserver, et c'est sur celui-ci que s'appuiera à la fois la justification des choix faits dans les parties réglementaires et qui appuiera les objectifs du projet de territoire.

### 3.4.2. Justifier les choix retenus et leurs incidences sur l'environnement

Le rapport de présentation va permettre d'explicitier sur quelles bases le projet de PLU(i) est construit, notamment au regard :

- des enjeux agricoles, naturels et forestiers ;
- Le cas échéant, des résultats de l'application du précédent PLU(i) ;
- Des incidences potentielles de ce projet sur l'environnement, y compris sur la consommation d'espace.

La justification des choix faits pour l'élaboration des pièces réglementaires du document doit y figurer également : elle doit permettre d'explicitier l'articulation entre le PADD, le règlement et les OAP, renforcée par la modernisation du règlement du PLU(i) permise par le décret de décembre 2015.

Ces justifications peuvent être de deux niveaux : générales (typologie de constructions...), ou spécifiques (niveau de construction...).

#### **Repère. Justifications contenues dans le rapport de présentation**

**L'article L.151-4 du Code de l'urbanisme** précise les éléments que le rapport de présentation doit justifier : il « explique les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement », et notamment « expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. »

Par ailleurs, **l'article R. 151-2 du Code de l'urbanisme** insiste sur le caractère « pivot » du rapport de présentation, qui doit justifier de « la cohérence des orientations d'aménagement et de programmation avec les orientations et objectifs du projet d'aménagement et de développement durables » et de « la nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables ».

---

## **Exemple.**

### **PLUi Angers, justification des choix - zone A, p. 99 du rapport de présentation.**

Dans la justification des choix, le PLUi d'Angers justifie les zones A au regard des critères suivants : leur caractère et localisation, les objectifs poursuivis et dispositions particulières, les changements apportés par rapport aux POS/PLU précédents (délimitation, constructibilité) par secteurs indicés.

*« La zone A correspond aux secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Elle intègre la quasi-totalité des sièges d'exploitation actifs recensés sur le territoire. La collectivité a fait le choix d'afficher dans son PLUi une zone agricole étendue (45 % de la surface d'Angers Loire Métropole) pour traduire l'importance de cette activité économique sur le territoire et permettre sa préservation et son développement. Cette zone intègre des espaces inscrits en trame verte et bleue car leur dominante est agricole et que le maintien de la biodiversité au sein de ces milieux dépend fortement de l'activité agricole (élevage principalement). Des secteurs agricoles spécifiques ont également été définis en fonction des spécialités produites ou des occupations du sol particulières afin de mieux prendre en compte les besoins et enjeux de développement de certaines filières agricoles spécialisées (viticulture, horticulture).*

*La zone A marque la volonté de :*

- Identifier les espaces majeurs de production à préserver du développement urbain*
- Assurer les conditions de maintien et de développement satisfaisantes des exploitations agricoles, quelle que soit la production (polyculture-élevage – horticulture – viticulture) ainsi que les activités économiques en lien avec l'activité agricole (notamment coopératives, silo)*

*Ces règles sont structurées en trois parties :*

- la première concerne toute la zone agricole, y compris les secteurs indicés : figurent dans cette partie les occupations et utilisations du sol autorisées dans l'ensemble de la zone y compris dans les secteurs indicés ;*
- la deuxième concerne la zone agricole hormis les secteurs indicés : figurent dans cette partie les occupations et utilisations du sol autorisées uniquement dans les parties de la zone agricole non concernées par un indice ;*
- la troisième concerne uniquement les secteurs indicés : figurent dans cette partie les occupations et utilisations du sol autorisées par secteurs indicés.*

*Dans toute la zone agricole, le PLUi permet l'implantation des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif dès lors qu'ils sont nécessaires à la réalisation d'infrastructures et des réseaux et qu'ils ne sauraient être implantés en d'autres lieux. Le PLU permet également les aménagements liés à la découverte du territoire (chemins de randonnée, etc.) et à la mise en valeur des zones humides. Enfin, les constructions d'abris pour animaux non liés au siège d'une exploitation agricole sont autorisées en zone A hauteur de 30m<sup>2</sup> maximum pour répondre aux besoins des éleveurs non agriculteurs.*

*Dans la zone agricole (A), le PLUi autorise les constructions nécessaires aux exploitations agricoles : bâtiments fonctionnels, habitations et leurs annexes, activités complémentaires aux exploitations agricoles (ex : camping à la ferme, gîte). Il permet également aux constructions à usage d'habitation existantes sans lien avec l'activité agricole de pouvoir évoluer par extension ou par ajout d'annexes non accolées (sous conditions de surface, d'insertion paysagère et de ne pas créer de logement supplémentaire) Ponctuellement, quelques bâtiments.*

*Identifiés au plan de zonage (cf. justification Bâtiments identifiés au titre du L151-11 à 13 (ancien article L 123-1-5-II-6°) du Code de l'Urbanisme)) pourront faire l'objet d'un changement de destination (sous conditions). »*

---



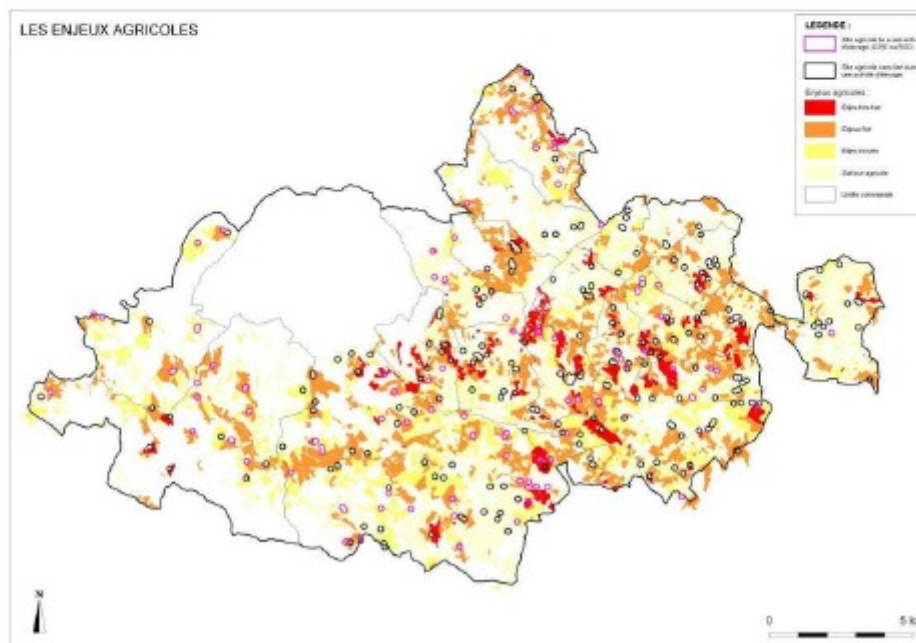
## Exemple.

Le PLUi de Vère Grésigne (81), hiérarchise les zones agricoles à enjeu selon des critères plus ou moins importants de préservation des terres agricoles, et le cumul de ces critères (voir illustration suivante).

Critères	Hiérarchisation 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

Hiérarchisation 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

Cette analyse a abouti à la production de la cartographie suivante :



Rapport de présentation du PLUi de Vère-Grésigne, justification des choix

---

### Exemple.

**La CC du Val d'Amour (39)** a quant à elle choisi de définir des zones A constructibles et d'autres inconstructibles afin de « mieux préserver le foncier agricole, le maintien des agriculteurs en place et pour permettre l'installation de nouveaux exploitants dans le respect des paysages » (justification des choix, p.98).

L'indication des zones A s'est donc fait dans la logique de cette justification :

« Le PLUi identifie près de 9 837 ha de terre à vocation agricole :

- 8 760 ha de zones agricoles constructibles (zone A) où les bâtiments nécessaires à l'activité agricole sont autorisés (bâtiments d'élevage, bâtiments de stockage et logement des agriculteurs),
  - 1 076 ha de zones agricoles protégées et donc non constructibles (zone AP) où seules sont autorisées les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif sous réserve de démontrer qu'aucune autre zone ou secteur du PLUi n'est en mesure d'accueillir l'ouvrage ou la construction en fonction de sa finalité et sous condition que la réalisation s'intègre dans son paysage (traitement soigné des constructions et/ou ouvrages ainsi que de leurs abords).
  - 0,85 ha de zone AH à Chissey sur Loue correspond à deux bâtiments agricoles en entrée de village Est et entourés de zone AP inconstructibles. »
- 

Le rapport de présentation doit également présenter la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement (R.151-1), et le cas échéant, une évaluation environnementale étant requises, **quelles seront les incidences potentielles de ce projet sur l'environnement, y compris sur la consommation d'espace.**

### Repère. Nécessité ou non d'une évaluation environnementale

L'article R.151-3 du code de l'urbanisme concerne plus particulièrement les PLU(i) dans lesquels une évaluation environnementale est requise. Celui expose alors notamment « les conséquences éventuelles de l'adoption du PLU sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 (article L. 414-4 du code de l'environnement) ; les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement. »

### 3.4.3. Préparer le suivi du PLU(i) et de ses effets sur les espaces naturels et agricoles

#### Repère. Indicateurs de suivi

Une évaluation environnementale est requise ou dans le cas général, le PLU(i), à travers son rapport de présentation, doit, selon l'article R.151-4, identifier « les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme. »

---

### Exemple.

**Exemple de Brest Métropole Océane** : pour l'objectif de modération de la consommation d'espace agricole naturel et forestier, les indicateurs sont les surfaces de terres NAF et artificialisées, ainsi que la part de logement en renouvellement urbain et la part de locaux économiques en renouvellement urbain. Cette évaluation est triennale.

---

## Exemple.

La Communauté de Communes de Vère-Grésigne choisit de donner des objectifs chiffrés à 10 ans :

➤ SURFACES CONSOMMÉES PAR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN	
• PLUI 2012, total des espaces bâtis ou destinés à être urbanisés : (U, AU, A1, N1, A2, N2, A3, N3).....	735 ha, dont 66,1 ha de surfaces disponibles en 2012
➤ SURFACES ESPACE RURAL	
• PLUI 2012 : (A, N, Ap, Np, Nér, N4, Ni, Nie).....	28 024 ha

Thématique	Indicateur	Périodicité de suivi	Source
Evolution/ économie de l'espace	Occupation du sol et évolution de l'enveloppe urbaine	Tous les 5 ans	AURA
	Evolution de la SAU	Triennal	Agrèsre (CA)
	Nombre de logements nouveaux créés au sein des zones urbaines et en extension	Triennal	ALM
	Densité (nbr de logements/ha dans les zones AU)	Triennal	ALM

## Exemple.

Le PLUi d'Angers Loire Métropole expose quant à lui une liste d'indicateurs au sein de son évaluation environnementale, pour l'évaluation du projet au regard de ses incidences environnementales.

➤ SURFACES CONSOMMÉES PAR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN	
• PLUI 2012, total des espaces bâtis ou destinés à être urbanisés : (U, AU, A1, N1, A2, N2, A3, N3).....	735 ha, dont 66,1 ha de surfaces disponibles en 2012
➤ SURFACES ESPACE RURAL	
• PLUI 2012 : (A, N, Ap, Np, Nér, N4, Ni, Nie).....	28 024 ha

Thématique	Indicateur	Périodicité de suivi	Source
Evolution/ économie de l'espace	Occupation du sol et évolution de l'enveloppe urbaine	Tous les 5 ans	AURA
	Evolution de la SAU	Triennal	Agrèsre (CA)
	Nombre de logements nouveaux créés au sein des zones urbaines et en extension	Triennal	ALM
	Densité (nbr de logements/ha dans les zones AU)	Triennal	ALM

## 4. CONCLUSION

Les espaces agricoles, naturels et forestiers sont précieux à de nombreux titres et les documents d'urbanisme doivent se placer dans le principe général d'inconstructibilité. Le caractère exceptionnel des STECAL d'une part, les possibilités de changement de destination, d'extensions et d'annexes encadrés par les lois AAAF et la loi d'autre part, visent à permettre des activités ne portant pas préjudice à l'activité agricole ou aux équilibres écologiques, la CDPENAF et la CNDPS étant sollicitées pour un avis conforme.

Les exemples présentés dans ce document ont montré les nombreuses traductions possibles. Il revient à chaque territoire de construire avec le PLU(i) la meilleure réponse aux spécificités et aux ambitions locales .

Globalement, retenons que le PADD est une pièce maîtresse dans laquelle les orientations doivent être formulées avec le plus de rigueur possible, puisque c'est ce qui encadrera les modifications à venir.

Les OAP, même si elles ne s'imposent que dans un rapport de compatibilité aux travaux et opérations, doivent être en cohérence avec le PADD. En particulier, les OAP thématiques permettent de représenter graphiquement une trame verte et bleue intégrant les enjeux agricoles, naturels et forestiers, qui constituera une référence pour l'ensemble des OAP sectorielles et plus généralement pour tous les projets à venir dans le territoire.

A propos du règlement et sans revenir sur l'ensemble des propositions, rappelons que les STECAL sont utilisés désormais pour des ensembles de bâtiments, et leur caractère exceptionnel doit être justifié. Ils doivent donc être travaillés au cas par cas, et leur contour dessiné avec une grande finesse.

Enfin, l'ensemble des propositions d'un PLU(i) résulte d'un cheminement porté par les élus d'un territoire, et qui a très généralement impliqué des habitants, des propriétaires,, les différents usagers du territoire... Les outils choisis ne seront jamais que la traduction technique de choix politiques dans le respect du cadre imposé par la loi. Il importe donc que les professionnels impliqués dans l'élaboration des PLU(i) à divers titres disposent d'une vaste palette d'outils pour pouvoir proposer les meilleures réponses. Il importe également que ces choix soient construits avec les élus et les usagers du territoire pour une appropriation optimale des enjeux portés par les espaces NAF.

## 5. LISTE DES ACRONYMES

ALUR	L'accès au logement et un urbanisme rénové
AMI	Appel à Manifestation d'Intérêt
AOC	Appellation d'origine contrôlée
BIMBY	Build In My Back Yard
CDCEA	Commission départementale de consommation des espaces agricoles
CDNPS	Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
CDPENAF	Commission départementale de la Préservation des Espaces Naturels, agricoles et forestiers.
CEREMA	Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CINASPIC	Constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif
COS	Coefficient d'occupation des sols
CU	Code de l'urbanisme
DDT	Direction départementale des territoires
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DPMVP	Directives de protection et de mise en valeur des paysages
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EBC	Espace boisé classé
ENE	Engagement National pour l'environnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GES	Gaz à effet de serre
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
Loi AAAF	Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt



Loi MAP	Loi de modernisation de l'action publiques
MAET	Mesures Agroenvironnementales Territorialisées
MEEM	Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer
NAF	(Espaces) naturels, agricoles et forestiers
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OENAF	Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers
ONCEA	Observatoire national de la consommation des espaces agricoles
OIN	Opération d'intérêt national
ORE	Obligation réelle environnementale
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PADDUC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PAEN	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
PAZ	Plan d'aménagement de zone
PCAET	Plan Climat-air-énergie territorial
PDU	Plan de déplacement urbain
PENAP	Protection des espaces naturels et agricoles périurbains
PGRI	Plan de gestion des risques inondation
PIG	Projet d'intérêt général
PLH	Programme local de l'habitat
PLU(i) / PLU	Plan local d'urbanisme intercommunal / communal ou intercommunal
PNR	Parc Naturel Régional
POS	Plan d'occupation des sols
PPAENP	Périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PTZ	Prêt à taux zéro
RNU	Règlement national d'urbanisme

SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDARF	Schéma départemental d'accès à la ressource forestière
SDRIF	Schéma directeur d'Île -de-France
SDP	Surface de plancher
SIG	Système d'Information géographique
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRC	Schéma régional des carrières
SRCE	Schéma régional des corridors écologiques
STECAL	Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
ZAP	Zone Agricole Protégée
Zone A	Zone agricole
Zone AU	Zone à urbaniser
Zone N	Zone naturelle et forestière
Zone U	Zone urbaine