

ATELIER 1 AGRIPLUI

COMPTE-RENDU

31 mai 2016

AgroParisTech (PARIS)

AgriPLUi



Protection et mise en valeur des espaces agricoles, naturels et forestiers périurbains

AGRICULTURE & PLU INTERCOMMUNAL

L'idée d'une intercommunalité compétente pour élaborer les documents d'urbanisme n'est pas récente, puisque depuis près d'un demi-siècle, les communautés urbaines possèdent de droit cette compétence. Un pas supplémentaire a cependant été franchi avec la loi Grenelle II, qui fait du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) la norme en matière de document de planification. Suite aux récentes évolutions législatives, où en est le PLUi ? Quels sont les enjeux de ce document pour l'intercommunalité et les communes ? Dans quel esprit ce document a-t-il été pensé ? Quels peuvent-être la place et les enjeux pour l'agriculture ?

Alors que le PLUi est amené à se généraliser au cours des prochaines années, et pour accompagner les communes et permettre une bonne prise en compte des enjeux agricoles, Terres en villes souhaite apporter sa contribution à la réflexion actuelle sur ce nouveau document de planification.

Ce premier atelier technique permet de faire le point sur ce sujet. L'objectif est double : apporter des éléments de connaissance et contribuer à une culture commune d'une part, partager les expériences et fournir des outils pour une meilleure prise en compte de l'agriculture par les PLUi d'autre part.

Atelier 1 :

Prendre en compte l'agriculture dans les PLUi

Synthèse rédigée par Lauranne Klimerack et Jonathan Charles - Terres en villes

AgroParisTech, le 31 mai 2016

Liste des participants :

Grégory BANNWART	Jérôme GOULEAU
Antoine BESNARD	Jacques JAULIN
Frédéric BLIN	Lauranne KLIMERACK
Anne-Sophie BOISGALLAIS	Sébastien LEVASSEUR
Maurice BONNAND	Stéphane LÉVÊQUE
Serge BONNEFOY	Elsa LÉVÉDER
Jean-Paul CALVEZ	Sylvain LIMEUL
Jonathan CHARLES	Élodie LOUISET
Carole CONSTANS-MARTIGNY	Maryse MAGNIEZ
Carine DAMAY-BRUNEL	Jean MARLY
Sandrine DAUPHIN	Hervé PARQUET
Julien DAUPLÉ	Sylvain PELTIER
Axelle DE LAVENNE	Nicolas QUITTARD
Bernard DEMONTY	Carole ROBERT
Agnès DESOINDRE	Laura SANGOUARD
Nolüen GERMAIN	Marie VAXELAIRE
Juliette GIACOMAZZO	Pascal VERDIER
Florian GIRAUD	

Matinée : Points de vue

Intervention conjointe du Bureau foncier du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) et de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)

par Carole CONSTANS-MARTIGNY, chargée de mission planification urbaine à la DHUP, bureau de la qualité du cadre de vie et de la planification rurale et urbaine sous la tutelle du ministère du logement et de l'habitat durable.

et Agnès DESOINDRE, en charge des problématiques liées à la protection des terres agricoles, au bureau foncier du MAAF.

Agnès DESOINDRE

Depuis quelques années et principalement depuis les lois ALUR¹ et LAAF², la préservation des terres agricoles est un enjeu déclaré, qui doit se concrétiser dans un certain nombre de politiques publiques. La modération de l'utilisation des sols est une obligation face à l'étalement urbain, il y a aussi une demande sociétale d'alimentation locale et de qualité.

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Les lois ALUR et LAAF se complètent et portent ce même enjeu de limitation de la consommation d'espace. La loi ALUR fait le constat qu'entre 2006 et 2014 l'artificialisation des sols s'est accélérée (+20% d'artificialisation des sols) avec un fort impact sur les espaces agricoles et offre une série d'outils pour répondre à cet enjeu :

- Le PLUi doit désormais fixer des objectifs de modération de la consommation d'espace (affichés auparavant dans le SCoT uniquement) et faire une analyse rétrospective de la consommation d'espace sur 10 ans.
- La loi ALUR renforce le rôle des Commissions Départementales de Protection des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF), qui rendent à présent un avis conforme ;
- Le principe d'inconstructibilité dans les zones agricoles et naturelles est aussi renforcé ;
- L'obligation si les zones AU ne sont pas urbanisées de les remettre en zone A ou zone N.

Agnès DESOINDRE

Le PLU est un document d'urbanisme, qui définit l'usage des sols mais ne donne pas les moyens économique de parvenir à cet usage : il ne suffit pas de décréter qu'une zone soit agricole pour qu'elle fasse l'objet d'une activité agricole viable et vivable.

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Le PLU, et encore plus à l'échelle intercommunale, permet de définir un projet d'aménagement, un projet de territoire porté par l'ensemble des maires, qui va ensuite se traduire en règles. Le PADD³ est donc un préalable important pour avoir une réflexion au-delà des périmètres communaux, développer de la solidarité territoriale, notamment au niveau de la consommation d'espaces (dans un PLUi, les surfaces ouvertes à l'urbanisation sont réduites par rapport à ce que chaque commune avait prévu individuellement).

Agnès DESOINDRE : Le point de vue du MAAF sur les PLUi

Constat : le fractionnement des espaces et les révisions trop fréquentes des PLU fragilisent l'activité agricole. Le PLUi permet de mieux raisonner l'usage des sols dans la durée. Le périmètre élargi favorise une meilleure appréhension de la situation et des ressources agricoles, d'autant que de plus en plus de communes n'ont plus d'agriculteurs, leurs terres étant exploitées par des agriculteurs extérieurs. Illustration avec les zones de montagnes, où les communes sont souvent découpées le long de la vallée : le bourg en creux de vallée et une partie sur le versant. Sur l'agriculture on a des problématiques de

1 Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

2 Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt

3 Projet d'Aménagement et de Développement Durable

maintien de pâturages en fond de vallée, qui sont essentiels notamment pour le maintien de produits sous AOP.

Le raisonnement intercommunal permet de trouver des solutions pour maintenir ces espaces essentiels. La pérennité assurée par l'approche intercommunale permet aux agriculteurs de pouvoir se projeter davantage dans l'avenir.

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Le Ministère du Logement considère que l'échelle intercommunale est la bonne échelle pour traiter un certain nombre de sujets, notamment l'activité agricole, qui ne connaît pas les limites communales. L'échelle intercommunale permet d'optimiser les filières de production, la localisation du siège social etc...

Mais attention, le PLU n'est pas un outil de gestion, qui définirait le type de production agricole par exemple.

Le PLUi est un outil intégrateur : il intègre différentes politiques publiques, conciliant enjeux nationaux et territoriaux. Parmi ces enjeux sont cités la préservation de l'environnement et du cadre de vie (avec une entrée paysagère notamment), où l'agriculture a un rôle à jouer.

Mais le PLUi n'est pas un outil intégral, qui aurait vocation à porter toutes les politiques publiques. Le projet de territoire est donc essentiel pour hiérarchiser les enjeux et définir les axes de développement du territoire. Le PLUi est pour cela un outil de co-construction entre des acteurs n'ayant pas forcément l'habitude de se parler et ne partageant pas les mêmes points de vue, qui doit permettre de trouver un consensus autour d'une stratégie.

Dans ce cadre, la gouvernance mise en place est très importante. Or les agriculteurs ne sont pas toujours bien associés à l'élaboration de ces documents, alors qu'ils sont les acteurs principaux du monde agricole. Les Chambres d'agriculture doivent jouer le rôle de lien avec les agriculteurs et les associer à l'élaboration de ce document.

Agnès DESOINDRE

Concernant le maintien de l'activité agricole en zone périurbaine, il faut viser à l'installation d'agriculteurs dans ces zones. Les installations sont souvent accompagnées par les collectivités territoriales et l'État à travers la Dotation Jeunes Agriculteurs. Jusqu'en 2014 il existait une DJA "périurbain". Depuis la LAAF, les dotations sont traitées au niveau des conseils régionaux ; dans certaines régions, il existe des modulations favorables au secteur périurbain.

Concernant la protection des terres agricoles, il existe des outils dédiés :

- les Zones Agricoles Protégées, créées par la Loi d'Orientation de l'Agriculture de 1999, sont annexées au PLU. Leur périmètre est défini par arrêté préfectoral après accord de la commune et consultation de la Chambre d'agriculture. Elles sont codifiées dans le Code rural. Elles n'ont pas pour vocation de sanctuariser l'activité agricole sur un espace mais plutôt d'afficher une volonté de protéger une zone en raison de son intérêt agricole. Mais cette protection n'est pas complète puisque des évolutions dans cette zone peuvent advenir après consultation de la commune et de la Chambre d'agriculture ;
- Les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), créés par la loi de développement des territoires ruraux de 2005 et codifiés dans le Code de l'urbanisme : ils sont portés par le Conseil départemental ou les établissements publics puisque la LAAF leur a ouvert cette possibilité. Leur périmètre fait l'objet d'une enquête publique et il s'agit d'un secteur où peut s'exercer une préemption par un opérateur foncier (le département, la SAFER, un EPCI⁴...).

Après une enquête non-exhaustive, il s'avère que les surfaces protégées semblent plutôt modestes : environ 28 000ha en ZAP et environ 80 000 ha protégés par des PAEN (dont 80% réparti entre la Loire-Atlantique et le Rhône).

Outre ces outils, il revient aussi aux aménageurs fonciers (type SAFER, EPF⁵) d'être plus

4 Établissement Public de Coopération Intercommunale

5 Établissement Public Foncier

incisifs en jouant de leur droit de préemption, pour concrétiser la stratégie foncière de la collectivité.

Carole CONSTANS-MARTIGNY

D'autres outils peuvent accompagner le PLU(i) comme des chartes ou des Agenda 21, qui accompagnent le projet de territoire du PLU. Rappelons aussi que le PLU doit être compatible avec des documents de rang supérieur : le SCoT⁶, qui peut déjà prendre des orientations en matière agricole, mais aussi des documents annexes comme les SAGE⁷ et le SDAGE⁸.

Questions de la salle

Laura SANGOUARD, Chambre d'agriculture de la Loire

Le PLU ne doit pas porter sur l'ensemble des politiques publiques, pourtant j'ai l'impression, du moins sur mon département que c'est ce qui se passe de plus en plus. Par exemple, le repérage des haies est déjà fait dans le cadre de la Politique Agricole Commune et se retrouve dans les documents d'urbanisme. Le PLU semble devenir un fourre-tout.

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Aujourd'hui, la difficulté est qu'on veut tout mettre dans les documents d'urbanisme. C'est pour cela que j'ai insisté sur le fait que le PLU est un outil intégrateur et non intégral. Il faut hiérarchiser les enjeux, choisir les axes de travail, avoir une cohérence. Nous sommes dans une période législative assez intense et chaque nouvelle loi a un impact sur le document d'urbanisme. Mais il y a des choix à faire sur ce que peut ou non porter le PLU, il faut faire des choix, qui sont portés par le PADD.

Préalablement la phase du diagnostic est aussi essentielle car elle permet de définir les enjeux du territoire pour ensuite élaborer un projet qui y répondent.

Maurice BONNAND, bénévole à Terres en villes, ancien maire et ancien Vice-président à Saint-Étienne Métropole en charge des problématiques agricoles :

Pour revenir sur le PAEN, son objectif n'était pas de couvrir le territoire agricole de PAEN...

Agnès DESOINDRE

...on peut questionner la pertinence d'un outil législatif pour 79 000ha...

MB

Et pourquoi ? Le PAEN a pour objectif de protéger les espaces agricoles en milieu périurbain Or, il n'a pas de définition du milieu périurbain. Il se trouve que dans la Loire on a deux PAEN, un troisième en cours. Mais dans les départements très ruraux, je ne suis pas choqué qu'il n'y ait pas de PAEN. D'autre part, le PAEN est un outil tellement coercitif, je comprends qu'il y ait quelques réticences pour se lancer dans l'opération.

Serge BONNEFOY, secrétaire technique de Terres en villes

Terres en villes a beaucoup travaillé sur le PAEN, on a fait l'étude de préfiguration en 2005. Mais on est toujours dans le même débat, on attend du PAEN la protection des espaces agricoles, ce pourquoi il n'a pas été fait. Le problème c'est qu'on ne sait pas gérer dans la durée les espaces agricoles périurbains, en front urbain, interstitiels, qui sont extrêmement menacés. L'intérêt du PAEN est qu'on est à la fois sur protection et projet. Dans notre étude, nous n'avons repéré que 3 dispositifs de ce type, non contraignants, qui avaient vu le jour sur les 50 dernières années (l'Espace Naturel Lille Métropolitain, les projets nature du Grand Lyon, les PRIF⁹ de l'Île-de-France). Donc regardons les PAEN dans une perspective historique. Même si ce n'est pas l'outil miracle, si vous le supprimez, on régresse encore dans le projet agricole.

6 Schéma de Cohérence Territoriale

7 Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

8 Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

9 Périmètres Régionaux d'Intervention Foncière

Sandrine DAUPHIN, chargée de mission à Terres en villes

Pour recentrer sur le sujet de votre intervention - prendre en compte l'agriculture dans le PLUi - avez-vous des exemples de PLUi où la prise en compte de l'agriculture est une réussite ? Parce qu'avec tout ce que contient le PLUi, bien souvent l'agriculture est un élément qui passe à la trappe. Est-ce qu'il y a des méthodes, des exemples concrets qui pourrait être intéressants ?

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Dans le cadre de la mission du ministère, il y a des groupes de travail qui s'intéressent aux thématiques que peuvent porter le PLUi. Un groupe de travail national s'est tenu sur la prise en compte de l'agriculture dans le PLUi, auquel Stéphane Lévêque a contribué, il pourra donc en parler beaucoup plus et s'appuie sur des exemples.

Après, le recul que l'on peut avoir est assez difficile car le PLUi est une dynamique récente et en cours. Aujourd'hui il est difficile d'évaluer les effets du PLUi sur l'agriculture.

Lauranne KLIMERAK, stagiaire à Terres en villes

Entre cette volonté de faire du PLUi un document intégrateur et le passage à l'échelle intercommunale, le PLUi ne va-t-il pas empiéter sur le SCoT ?

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Pour moi ce sont deux documents très différents, qui ne se situent pas au même niveau.

Au niveau du périmètre, avec le nouveau schéma intercommunal, on se rend compte qu'il va y avoir des PLUi "XXL", sur des périmètres semblables au SCoT. Là-dessus notre interrogation est de dire est-ce que le SCoT ne doit pas changer d'échelle ? Mais le SCoT est un document d'orientation stratégique, ce n'est pas une réglementation du sol. Alors que le PLU est à la limite de l'opérationnalité.

Lauranne KLIMERACK

Par ailleurs, vous l'avez dit, des projets de territoire sont aussi définis...

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Justement, le PLU doit être compatible avec le SCoT, donc si le projet de territoire a été bien discuté en amont, le travail sur le PLU sera plus facile et il pourra aller à un niveau plus fin d'analyse. La difficulté qui se pose aujourd'hui c'est la qualité des documents d'urbanisme. Aujourd'hui il y a encore des SCoT qui n'ont pas pris en compte les enjeux Grenelle, et on ne peut pas faire grand-chose avec car c'est resté à un niveau d'attention très général.

Stéphane LÉVÊQUE, CEREMA

Pour compléter cette question, SCoT - planification stratégique et PLU - planification opérationnelle, ces deux niveaux de planification se retrouvent ailleurs en Europe. Cette question se pose avec des intercommunalités de plus en plus grosses, qui se retrouvent un peu sur les mêmes échelles que le SCoT. Mais dans la théorie, la planification - qui fixe les grands enjeux - et le PLUi - qui va essayer de traduire cela - ça permet d'avoir une planification en deux temps, où on commence à travailler ensemble sur le SCoT, créer une gouvernance, se mettre d'accord sur les grandes tendances et ensuite aller dans la précision. Donc les deux documents peuvent vivre ensemble, mais il y a aujourd'hui des questions : les échelles, la place des nouveaux SRADDT¹⁰, l'articulation de l'ensemble de ces documents...

Marie VAXELAIRE, chargée de planification territoriale, Metz Métropole

La loi Grenelle annonçait l'objectif d'une réduction de la consommation d'espace de 50%. Aujourd'hui qu'en est-il de cet objectif ? Une doctrine est-elle assignée aux DDT¹¹ ? Une méthode a-t-elle imaginée ?

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Pour l'instant, on reste sur un objectif générique ; il n'y a pas d'objectif chiffré, cela dépend des territoires. Cela a été un des souhaits de l'observatoire national de la consommation des espaces, qui a recherché ce chiffre unique, mais qui est difficile à trouver : quelles données utiliser ? comment mesurer ?

¹⁰ Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire

¹¹ Directions Départementales des Territoires

Pour le moment, seul l'objectif de la modération de la consommation d'espace est affiché.

Frédéric BLIN, Agence d'urbanisme d'Amiens - ADUGA

Je suis étonné, il me semblait, qu'une récente loi d'orientation agricole, réaffirmait cet objectif de 50%. En tout cas, il est repris comme tel par la DDT de la Somme.

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Oui, mais cet objectif est décrié, car il est très vague...

Agnès DESOINDRE

La question du calcul n'est pas évidente...

Carole CONSTANS-MARTIGNY

On est entre 40 000 et 90 000 ha d'espaces consommés par an, c'est une fourchette très large. Donc donner un objectif chiffré est difficile.

Carole ROBERT, juriste en charge des questions foncières à l'APCA¹²

L'objectif de réduction ne figurait pas dans la loi, c'était juste un objectif politique. Mais la question qui se pose, c'est de quoi on parle. On n'a pas un outil unique, conçu pour observer la consommation de foncier agricole. Et ce n'est pas facile du point de vue des aménageurs. Certaines collectivités ont de gros projets et de gros besoins, et elles se font retoquer sur ce chiffre.

Ce qui est alarmant, c'est que le rythme de consommation ne baisse pas ! Les dernières données de 2012, montrent même une accélération. Donc la prise de conscience reste de mise. Le PLUi doit donc permettre d'inscrire ce que l'on veut en matière de protection des espaces.

Pour revenir sur les ZAP et PAEN, ils ont été créés face au constat de l'incapacité de la planification à préserver les espaces agricoles. Tant qu'on aura des difficultés à faire prendre en compte la préservation des espaces agricoles, ce ne sont pas d'autres outils - mis en œuvre par d'autres acteurs et qui doivent être mis en place avec l'accord des collectivités - qui apporteront la solution. Il faut d'autres outils

pour avoir une certaine souplesse et mettre en œuvre des projets. Du coup, on reste toujours autour de la question du projet de territoire et des outils pour le mener à bien.

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Aujourd'hui c'est aussi de la responsabilité des élus et il y a un travail de sensibilisation à mener sur la consommation d'espaces.

Serge BONNEFOY

Que ce soit sur le SCoT ou sur le PLU, on parle toujours de projet de territoire, quitte à perdre le sens de cette notion. Pour revenir sur l'agriculture, comment rendre cohérent un projet agricole de SCoT avec un projet de PLUi ? Quelle est la spécificité d'un projet de PLUi par rapport à un SCoT ? Comment éviter d'être redondant, voire contradictoire ?

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Je n'ai pas de réponse toute faite sur ce point. SCoT et PLUi ne s'inscrivent pas sur les mêmes périmètres. Du coup, la gouvernance du PLUi ne partage peut-être pas toutes les orientations du SCoT. C'est à ceux qui font ces documents de s'emparer de ces sujets. Le ministère donne seulement des orientations et ne maîtrise pas la construction de ces documents.

Agnès DESOINDRE

On est depuis 5-6 ans dans une instabilité permanente : loi ALUR, loi LAAF, loi Macron... On sait que ce sont des enjeux importants pour les élus locaux, et on n'est pas certains qu'ils aient intégré cette problématique de consommation des sols. Donc les enjeux se complexifient, mais est-ce que les élus locaux sont capables de dire : j'arrête l'extension urbaine, je reconstruis sur mon village ? Il ne semble pas que ces enjeux aient été intégrés par tous, car il n'y a pas d'avantages à en tirer en tant qu'élu.

¹² Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

L'intégration de la problématique agricole dans le PLUi. Tour d'horizon.

par Stéphane LÉVÊQUE, Direction Technique Villes et territoires - CEREMA¹³

Deux préalables :

- La carte des PLUi, montre que le territoire français se couvre progressivement. Cette dynamique a comme contexte la loi ALUR qui fait le transfert automatique de la compétence aux EPCI (sauf minorité de blocage) et la caducité des POS¹⁴. Les POS sont caducs depuis le 31/12/2015, sauf si l'élaboration d'un PLU a été lancé (dans ce cas le POS sera caduc en mars 2017). Si un PLUi est élaboré, le POS ne sera caduc qu'en mars 2019. Cela a encouragé la prescription de PLUi, avec beaucoup de prescriptions en décembre 2015. De plus il y a, avec la réforme territoriale, une refonte de la carte de coopération intercommunale. Or, lors de fusion d'EPCI, si l'un avait la compétence PLU, celle-ci est transférée au nouvel EPCI.
- La refonte du règlement : une concertation a eu lieu au premier semestre 2016 sur une refonte du PLU(i), avec pour objectifs de simplifier et d'apporter de la souplesse au PLU. Il va y avoir plusieurs décrets. Le règlement change d'organisation, sous forme de thématiques (cadre de vie, questions paysagères/architecturales,...). Une disposition permet en zone AU d'appliquer le RNU¹⁵. Concernant l'urbanisme de projet, une disposition permet de faire une OAP¹⁶ pour un secteur sans disposition réglementaire derrière.

Concernant l'agriculture, la question se pose de savoir ce qu'est l'agriculture urbaine ou périurbaine... L'agriculture peut être de formes diverses et toucher de nombreuses thématiques, le PLUi peut aussi y répondre de manières différentes.

Aspects réglementaires et législatifs

Le PLU(i) prend en compte l'agriculture via le zonage en zone agricole et naturelle. Le règlement de base est quasiment le même pour ces deux zonages, sauf que cela permet de distinguer les espaces : la zone A porte plutôt sur le potentiel agronomique et économique - donc porte sur l'activité agricole - alors que la zone N est davantage sur la qualité des sites, des milieux naturels et paysages.

En terme réglementaire, il ne faut pas perdre de vue que le PLU réglemente la construction. Il ne faut pas vouloir faire rentrer tout un projet agricole dans le PLU. Il faut voir comment on s'y prend. Le PADD peut être le lieu pour exposer le projet de territoire. Mais dans la partie réglementaire, il ne faut pas vouloir mettre trop de choses.

Concernant les constructions, il est désormais possible de réaliser des extensions de bâtiments ou annexes en zone A, avec l'avis de la CDPENAF concernant les dispositions du règlement. Les STECAL¹⁷ sont ainsi rendus plus ou moins obsolètes. Le changement de destination est autorisé (sur avis de la CDPENAF) pour les bâtiments pointés dans le document d'urbanisme, il doit permettre l'agritourisme par exemple.

Pour le PLU, au-delà de la question de la zone agricole et de sa réglementation, il y a d'autres règles et questions autour du sol (richesse du sol et du sous-sol, coefficient de biotope, qualité paysagère...) et qui touchent la question agricole. Il y a aussi des outils complémentaires pour traiter l'agriculture.

Concernant les PAEN, prenons l'exemple des PENAP¹⁸ dans le SCoT de l'agglomération lyonnaise : ils couvrent 70% de l'armature verte du SCoT, ils permettent de protéger fortement ces espaces et de mettre en place des aides aux agriculteurs, puisqu'ils ont été couplés avec des PSADER¹⁹, qui sont des aides de la Région Rhône-Alpes. Cela permet de cibler des aides sur le territoire périurbain. Le PAEN est donc un lien entre la protection foncière et la question plus qualitative de la mise en

13 Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

14 Plans d'Occupation des Sols

15 Règlement National d'Urbanisme

16 Orientation d'Aménagement et de Programmation

17 Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées

18 (périmètres de) Protection des Espaces Naturels et Agricoles Périurbains.

19 Projet Stratégique d'Aménagement et de Développement Rural

valeur et de l'accompagnement. Citons aussi les projets agri-environnementaux, les chartes, les plans de paysage, qui sont des outils non-réglementaires mais qui permettent de réunir les acteurs et de se mettre d'accord sur des règles de gestion.

Sur le diagnostic, pour le PLUi, comme on va finir par réglementer à l'échelle parcellaire, il est donc nécessaire d'avoir un diagnostic précis.

- Agen a mis en place un diagnostic sur les caractéristiques des sols.
- Vère-Grésigne a développé une doctrine pour définir zone A et zone N, en se basant sur un ensemble de critères, qui déterminent la force de l'enjeu agricole pour la zone. Il y a aussi une question d'homogénéité : la zone est-elle couverte par une exploitation ? y-a-t'il davantage d'enjeux bocagers ou paysagers ? Cette démarche permet d'éclairer ce que l'on considère en zone A ou N et savoir ce que l'on veut protéger. Pour cela le diagnostic doit être précis pour savoir ce qu'il y a sur le territoire.
- Le bâti agricole dans le diagnostic : Il peut y avoir des changements de destination pour protéger le patrimoine bâti. En Isère par exemple, un travail de typologie a été réalisé afin de définir ce qui relève du patrimoine. La charte Agriculture Urbanisme et Territoire de la Haute Marne a défini des règles générales qui mettent le projet de l'exploitant agricole au centre afin d'adapter les projets de changement de destination des bâtiments.

Le diagnostic agricole regroupe donc beaucoup de choses. Il nécessite beaucoup de précision. Ce qui pose la question de comment faire cela sur des territoires intercommunaux vastes. Je vous soumetts deux pistes, illustrées par des exemples :

- Mutualiser au niveau géographique (rassembler des moyens). Le PLUi permet de se concentrer sur certaines zones à enjeux en "grandissant" le bassin d'analyse (une analyse commune par commune ne fait pas ressortir ces zones)
- Mutualiser les démarches en réutilisant dans le diagnostic ce qui a déjà pu être

réalisé par ailleurs.

Quelques exemples

- La Communauté de Communes des Trois Pays, au Sud de Calais : réalisation d'un PLUi et d'un PAEN (appelé PPEANP) conjointement. Cela a permis de réaliser un seul diagnostic agricole partagé pour les deux. L'importance de l'agriculture comme activité économique explique cette prise en compte de la question agricole. Donc la prise en compte de l'agriculture se fait ici par l'entrée économique, dans d'autres territoires, cela passe par l'entrée paysagère. Le PADD liste aussi des actions complémentaires, notamment des actions qui ne relèvent pas du PLU. Ce PADD énonce la limitation de la consommation d'espace avec une réduction par trois. Le PPEANP permet de renforcer cette maîtrise foncière. Le PADD traite aussi de la question des filières et des déplacements. Le PADD fait aussi le lien entre la trame verte et bleue et le projet agroenvironnemental de la communauté de communes. Il évoque la volonté de la CC d'encourager les circuits courts, l'agritourisme et un accompagnement des agriculteurs avec des aides.

Cet exemple montre bien cette idée d'un PLU intégrateur : Le PADD permet d'aborder un certain nombre de sujets, mais le PLUi se limite à la question de la consommation d'espaces, des déplacements et des projets d'équipements. Dans le diagnostic agricole, une carte des espaces stratégiques et non stratégiques des exploitants agricoles a été élaborée, les projets des agriculteurs sont ici pris en compte. La carte du PADD sur le projet agricole pointe les sièges d'exploitation et chacun a une qualification (installations classées, exploitations de polyculture-élevage, pôle céréalier, encadrement du développement de certaines exploitations...), une carte de cette précision et qui explique le futur des exploitations donne un rôle au PLUi et une vision d'ensemble.

Pour répondre à la question de savoir si une OAP agricole est envisageable ; au niveau des OAP sectorielles, a priori non. Mais au niveau des OAP thématiques, la question agricole

peut être traitée.

- Ainsi, la Communauté de Communes Cœur Côte Fleurie a élaboré une OAP paysagère, qui montre l'ensemble des dispositions à prendre pour donner du sens à ce paysage (entretien des haies bocagères, continuités écologiques...). On peut aussi imaginer une OAP patrimoine, mais une OAP agricole en tant que telle n'a pas encore été envisagée.
- La métropole de Bordeaux a mis en place un zonage détaillé et justifié (attention : à trop détailler le zonage, on peut arriver à un document illisible), il y a ainsi trois types de zones agricoles : les zones agricoles réservoirs de biodiversité (avec une restriction de constructibilité forte) ; la zone agricole générique (les constructions sont autorisées si elles sont nécessaires à l'activité agricole) ; les secteurs à vocation touristique structurés autour de l'activité agricole (on peut autoriser des constructions ou du changement de destination, qui ne sont pas de l'activité agricole "traditionnelle" mais qui permettent de mettre en valeur l'espace). La définition de ces trois types de zones nécessite une réflexion en amont, et ces zones ne réglementent que la construction. Dans les faits, on se rend compte que l'application de ces zones sur le territoire crée un effet patchwork, compliqué à lire, il faut donc trouver un juste milieu.

Le rôle des Chambres d'agriculture dans l'élaboration du PLUi

par Carole ROBERT, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

Le PLUi est un phénomène récent, il n'y a pas beaucoup de recul par rapport à des questionnements et des adaptations de pratiques et de méthodes.

On peut considérer que c'est l'échelle de planification pertinente, potentiellement pour les Chambres d'agriculture. On peut penser que le PLUi va favoriser une économie foncière, un moindre étalement urbain, limiter le mitage, donc un aménagement urbain plus raisonné.

Mais ces documents sont plus vastes. Pour les Chambres, qui sont des Personnes Publiques Associées (PPA), une question de pose : elles disposent du même délai de consultation que ce soit pour le PLU d'une commune ou le PLUi d'une intercommunalité de 30-40 communes. Donc même si elles restent PPA, cela pose des questions.

Ce qui peut aussi poser des difficultés, c'est la loi qui ne permet plus aux anciennes CDCEA²⁰ d'être consultées sur ce type de document ; les CDPENAF ne peuvent pas s'autosaisir pour contrôler des PLUi qui seraient dans le périmètre d'un SCoT. Du coup, la Chambre devient quasiment la seule garante de la prise en compte de l'agriculture, avec un avis consultatif, et il devient difficile d'instruire convenablement dans les délais un document portant sur de nombreuses communes.

Les enjeux pour la Chambre, c'est d'abord de continuer à assurer ce rôle de PPA. C'est la mission consulaire des Chambres sur la prise en compte de la préservation foncière des exploitations agricoles et de leurs projets. Ce dernier point n'est pas simple. Il faut être en capacité de les identifier. Il faut suivre et analyser le projet de PLU de bout en bout.

Un autre enjeu pour les Chambres est de pouvoir se positionner sur la réalisation du

²⁰ Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles

diagnostic. Cela signifie pour les Chambres, au-delà de la bonne connaissance du territoire, qu'il y a aussi un besoin, encouragé par l'État, de développer leurs prestations, avec une obligation de diversifier leurs sources de financement.

Elles ont donc deux missions sur le PLUi : rôle de PPA et rôle de prestataire, qui est certes un service aux collectivités mais qui répond aussi à un enjeu de pérennité à terme.

La mission consulaire interroge par rapport aux pratiques des Chambres : ce n'est pas simple, dans une Chambre d'agriculture où les moyens sont limités de voir toutes les communes et analyser l'ensemble du territoire. Il y a donc des questionnements sur l'évolution des pratiques, comme la désignation de manière plus systématique de délégués communaux, qui soient formés sur ce qu'est un PLUi, ses enjeux, les points de vigilance.

Il y a aussi la question de qui suit cette mission consulaire : cela peut-être un élu de la Chambre ou des correspondants locaux, il faut aussi considérer la place des conseillers qui rendent l'avis sur le plan technique.

La question d'une amplification du porter-à-connaissance de la part de la profession agricole, doit s'appuyer sur des références comme les chartes de territoire, des positions doctrinales produites par la Chambre d'agriculture et la profession agricole, ainsi que des CDPENAF, qui font état de positionnement et d'attentes dans le PLUi.

Sur la question des réunions de travail, il faut privilégier des réunions thématiques agricoles, plutôt que d'assister à l'ensemble des réunions où l'agriculture sera abordée de manière partielle. Il faut donc bien identifier les modalités de travail à mettre en place avec la collectivité.

Cela signifie aussi pour le Chambre de se doter d'outils de suivi des PLUi. Cela signifie également un travail étroit de collaboration entre les correspondants locaux et les conseillers au sein des Chambres. Ce qui peut aussi être facilitateur est de réaliser le diagnostic agricole, qui va permettre de connaître les enjeux sur le territoire et facilitera l'avis de la Chambre.

S'agissant de la question du diagnostic, c'est un travail assez conséquent, si l'on veut une identification précise du parcellaire : identification du type de production, du statut et du type des bâtiments... A-t-on besoin de toutes ces informations pour le diagnostic ?

C'est donc soit une approche micro, où l'on reproduit la méthode qu'on avait sur les PLU - il était possible de se payer un document comme celui-ci à l'échelle de la commune. A l'échelle du PLUi, on peut être plus sceptique sur le fait que ce diagnostic soit seulement une addition de diagnostic communaux, dans la mesure où les coûts vont être faramineux. Pour les Chambres, il y a un besoin de clarification de la méthodologie : que veut-on ? quelles sont les informations nécessaires à la collectivité ? Suivant les attentes, le travail et le coût n'est pas le même.

Si l'on va sur une approche plus macro, il y a des réflexions éparses selon les territoires, les attentes des collectivités et la diversité de l'agriculture, qui conduisent à la réalisation de diagnostic plus ou moins épuré.

Une autre solution peut-être de réaliser un pré-diagnostic pour identifier avec les élus de la Chambre et des collectivités les secteurs à enjeux, puis zoomer sur plusieurs secteurs pour affiner la réflexion.

Cela nécessite aussi d'élaborer de nouvelles organisations : comment faire pour passer un peu moins de temps sur le diagnostic et contrôler son coût ? Cela signifie travailler avec une gouvernance plus collective, mobiliser les agriculteurs, notamment pour identifier leurs projets, il faut peut-être remplacer les enquêtes individuelles par des réunions, utiliser les outils web de communication, réaliser des jurys communaux qui rassemblent des correspondants locaux avec des agriculteurs qui font état de leur connaissances du territoire et des projets agricoles. Il doit aussi y avoir une réflexion des Chambres sur la mutualisation des outils à l'échelle supracommunale dans un contexte où les Chambres vont vers des logiques de régionalisation.

La question de la capitalisation et du partage de données se pose. Les différents services des Chambres, comme les collectivités, peuvent avoir des données et celles-ci peuvent être mobilisées pour d'autres procédures

également.

Enfin les Chambres peuvent se poser la question de l'association avec des bureaux d'études en sous-traitance voire co-traitance.

Concernant les risques et les contraintes... Ces réflexions ne peuvent pas être déconnectées du contexte juridique, qui fait qu'avec le PLUi, on aura plus souvent des appels d'offre. La Chambre n'a pas forcément une maîtrise du cahier des charges, mais c'est important de pouvoir sensibiliser les collectivités en amont. Il faudra aussi s'adapter à ce qui est attendu.

D'autre part, le risque de vouloir faire un diagnostic simple et épuré est de rester sur une position de défense, de préservation de l'agriculture qui laisse peu de place à la prospective, où l'on perdrait de vue le développement de l'agriculture.

En termes de perspectives, il n'y a pas de solution miracle, il s'agit d'un ensemble de réflexions. Ce qui ressort est la nécessité d'améliorer le relationnel entre la Chambre d'agriculture et ces nouvelles collectivités avec des élus qui ne nous connaissent pas forcément et ne connaissent pas nécessairement l'agriculture. Il faut aussi amplifier les partenariats avec les services techniques, jusqu'à la délivrance des autorisations d'urbanisme, pour qu'on ait une vision cohérente et partagée du territoire. Cela signifie qu'il faut adapter les méthodes pour gagner du temps, tout en conservant un contenu suffisamment précis et qui répondent aux attentes.

Les Chambres possèdent beaucoup d'atouts, qui font qu'elles restent un acteur incontournable, à condition de se positionner dans ce débat. Car aujourd'hui, à part les Chambres, il y a beaucoup moins d'acteurs présents dans ces procédures, dans un contexte aussi où l'État a moins de moyens et a tendance à se dégager un peu de la planification urbaine.

Échanges avec la salle

Carine BRUNEL, Chambre d'agriculture de la Somme

Pour revenir sur le délai de la Chambre pour émettre un avis. Dans la Somme, du mois de juin au mois de septembre, quatre PLUi vont arriver à l'arrêt de projet, on va donc avoir 3-4 mois pour émettre quatre avis pour quatre PLUi représentants plus de 120 Communes. Là-dessus on a réalisé trois diagnostics agricoles à la parcelle, cela va nous faciliter les choses. Il nous reste la plus grosse intercommunalité (68 communes), où nous n'avons pas d'éléments, peu d'invitations aux réunions en tant que PPA, la fin d'année va être compliquée, car on continue à faire des diagnostics sur d'autres territoires. Normalement il y a une personne à mi-temps à la Chambre qui est chargée de rendre les avis, cette personne est en congé parentale, moi je suis plutôt la branche bureau d'études, prestation à la Chambre, mais aujourd'hui je fais les deux.

Donc avec le diagnostic on présente un état de fait aux élus, on leur présente ce qu'est l'agriculture. Suite à nos interventions, on peut voir un investissement de la thématique agricole, un territoire s'est porté opérateur pour porter des mesures agroenvironnementales territorialisées, on voit ici l'intérêt du PADD qui peut porter de nombreux sujets.

Serge BONNEFOY

Comme nous sommes dans le réseau Terres en villes, il serait intéressant de se demander en quoi le fait d'appartenir à ce réseau facilite le travail sur l'agriculture.

Carine BRUNEL

Le réseau représente une banque d'expériences, la présentation du Cerema est intéressante pour cela, car elle présente des exemples de diagnostic.

Stéphane LÉVÊQUE

Faut-il aller plus loin dans la présentation ? Qu'est-ce qui vous intéresse dans les expériences ?

Carine BRUNEL

Le diagnostic fin, on l'a, comment le transfère-t-on en enjeux ?

Serge BONNEFOY

Sur le diagnostic, on n'a pas trop parlé de méthode, quand on avait travaillé sur le SCoT, on avait distingué quatre types de méthodes différentes.

Carine BRUNEL

Carole Robert l'a présenté tout à l'heure, il y a des départements qui sont plus sur du macro, d'autres plus sur du micro.

Pascal VERDIER, Rennes Métropole

On est sur un basculement, le changement d'échelle va aussi changer les façons de travailler, certes il y aura moins de temps à consacrer pour l'avis final mais il y aura aussi moins de PLU qui vont sortir. Cela va aussi dégager du temps pour l'accompagnement au cours de l'élaboration, que ce soit dans l'élaboration du diagnostic ou pour repenser l'implication dans le rôle de PPA, donc on n'aura pas le même type d'engorgement, il faudra revoir le travail avec les collectivités. On a les mêmes questions : comment travailler du point de vue méthodologique sur ce changement d'échelle, cela nous amène à reconsidérer ce que le PLU doit prendre en compte de l'agriculture notamment quand on passe au réglementaire, il faut cibler les actions et les outils à mettre en place. Comment faire la concertation avec les agriculteurs ? Avant, pour un PLU communal, on organisait une réunion avec l'ensemble des agriculteurs, on leur exposait les objet et on recueillait leurs attentes, maintenant on ne peut plus se le permettre. Mais est-ce qu'on fait des réunions à une dizaine de communes ou une seule réunion pour l'ensemble... Cette question de la concertation devient compliquée. L'autre question, c'est comment prendre en compte la qualité des sols dans des territoires où il y a une multitude d'activités agricoles qui valorisent des types de sols différents, selon les agriculteurs interrogés, et leur situation (valoriser leur exploitation ou leur patrimoine), la valeur du sol au niveau agricole n'est pas la même, sur ce critère, je suis en attente d'exemples où cela fonctionne.

Antoine BESNARD, Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire

Pour revenir sur la question du diagnostic agricole, la question est de savoir en quoi cette démarche contribue à améliorer la connaissance, à partager mais aussi à se mettre en projet. Donc plus qu'une prestation diagnostic, c'est comment avec la collectivité on en fait un élément d'une démarche de construction d'un projet agricole, qui dépasse le simple PLU. Nous souhaitons insister sur ce point, car c'est ce qui nous amène dans la pratique à une collaboration, qui est de nature complètement différente de celle avec un cabinet d'études. Ensemble, nous sommes en permanence sur ce territoire et avons une volonté d'une meilleure compréhension réciproque des enjeux du développement du territoire pour la collectivité et nous des enjeux agricoles et comment les concilier. Donc plus qu'une prestation, on est vraiment dans un processus d'une construction d'une collaboration.

Serge BONNEFOY

On peut penser que cette collaboration est acquise au sein du réseau de Terres en villes, la question qui se pose davantage, c'est en quoi le PLU permet d'aller plus loin que la collaboration actuelle ?

Antoine BESNARD

Ce n'est pas parce qu'on est en réseau que la collaboration est acquise, cela se construit. Dans cette collaboration aggro-chambre d'agriculture au sein du réseau, c'est aussi par ce type de processus, qu'on construit des relations progressives.

Nolüen GERMAIN, Métropole Européenne de Lille

Pour rebondir sur ce que Serge disait sur l'apport du réseau. Pour nous, le réseau nous a permis de renforcer un partenariat, qui commençait à naître et à structurer cette volonté de travailler ensemble, en créant une instance de dialogue et d'échange, qui nous a permis d'avancer sur la définition et la co-construction de notre politique agricole. Après au sein de l'interco en elle-même il y a des visions différentes selon les services. Mais la force d'être ensemble sur cette thématique permet de faire arbitrer les élus avant que cela redescende dans les services. Le fait d'être dans un réseau, cela nous permet aussi de voir ce qui se fait dans d'autres territoires.

Jérôme GOULEAU, Angers Loire Métropole

Pour revenir sur le cas d'Angers, le PLU est un projet parmi d'autre dans notre partenariat avec la Chambre,

on se voit aussi sur des actions de sensibilisation du grand public et autres, les rencontres sont fréquentes. Le PLUi c'est une procédure administrative, donc si l'on s'arrête à ça on ne va pas très loin, il est préférable de se rencontrer en amont de cette procédure pour préparer le diagnostic, identifier les enjeux, le phénomène d'acculturation, le changement de regard est aussi très important. Le projet de territoire sera la synthèse de toutes ces approches. Il ne faut pas oublier toutes les autres problématiques (déplacement, l'emploi...) qui rentrent aussi en ligne de compte, même si ce sont d'autres enjeux et d'autres acteurs, le but est de tout englober dans un projet de territoire équilibrer.

Carole CONSTANS-MARTIGNY

Le ministère, pour promouvoir le PLUi a aussi mis en place des démarches, notamment comme le Club PLUi, qu'on retrouve dans de nombreux territoires. Ces clubs sont des instances partenariales qui associent beaucoup d'acteurs, où sont organisées des groupes de travail pour essayer d'être au plus près des enjeux de chaque territoire.

Carine BRUNEL

Aujourd'hui les Chambres sont en compétition avec les bureaux d'études, on nous reproche d'être chambre consulaire, on est menacé au téléphone, donc si on intervient en plus dans votre ClubPLUi, ça va être...

Carole CONSTANS-MARTIGNY

En tant que chambre d'agriculture vous avez une expertise et un rôle à jouer...

Carine BRUNEL

Oui mais il faut bien que la partie consulaire soit dissociée de l'activité de bureau d'études. C'est la limite que je vois.

Sébastien LEVASSEUR, Chambre d'agriculture de Seine-Maritime

Je voudrais apporter mon témoignage, dans le cadre d'un SCoT on a essayé de construire avec la collectivité un projet agricole sur un territoire. C'était un territoire de six EPCI, nous avons réalisé le diagnostic agricole puis nous avons fait de la prospection, dans chaque EPCI il y a eu des rencontres avec une dizaine d'agriculteurs et les élus de l'EPCI pour essayer de partager les visions. Cela a permis de faire connaître des problématiques et les attentes de chacun. Les échanges ont été très intéressants, les

gens ne se connaissaient pas, donc pour construire ensemble, il faut déjà se connaître. On a vu les désaccords, mais derrière on a vu les évolutions. Tout n'est pas gagner pour autant, mais le relationnel avec les collectivités est primordial ! Mais cela prend du temps et beaucoup d'énergie, c'est permanent, il faut se faire connaître, il faut des rencontres, la loi NoTRE va faire évoluer le territoire et il faudra se faire ré-identifier sur les nouvelles collectivités.

Sur le diagnostic agricole, le fait d'être en macro ou micro, les deux sont intéressants mais on parle de construction et d'urbanisme, si on est trop large, on aura, comme c'est déjà le cas dans certains PLUi, des corps de ferme qui ne seront pas identifiés et des problèmes de construction, de proximité avec l'élevage. Donc il faudra trouver le juste milieu pour identifier les problématiques en proximité.

Jacques JAULIN, Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire

Sur la consommation d'espace, le rôle de la Chambre est de suivre l'engagement des collectivités dans la durée, cela demande d'imaginer de nouvelles démarches car les chambres n'ont pas forcément la capacité de suivre cette évolution et si les collectivités ne respectent pas leurs engagements, il n'y a aucun moyen coercitif pour les forcer. Il faut donc être très présent dans le suivi des projets pour être l'aiguillon dans ces projets.

Serge BONNEFOY

Outre les Chambres, il y a aussi des agences d'urbanisme et des collectivités représentées ici. Pouvez-vous nous faire part de vos attentes, de vos façons de travailler avec les Chambres...

Bernard DEMONTY, Agence d'urbanisme de Metz

Nous ne sommes pas encore dans un PLUi. L'apport le plus important d'une collaboration avec la Chambre sera sur la construction de la politique, l'établissement des données ils peuvent le faire, nous aussi. Par contre à quoi ça sert de faire une carte des sièges d'exploitation ou autre si ce n'est pas pour mettre en œuvre une politique agricole. Il faut donc un dialogue avec la Chambre très en amont pour adapter les données aux besoins.

Jean-Paul CALVEZ, Rennes Métropole

il y a quelques années nous avons travaillé suite à des avis réguliers de la Chambre plutôt défavorables sur le diagnostic réalisé par l'agence, qui ciblait davantage l'environnement par rapport à l'agriculture, avec des

termes qui fâchaient, il y a eu un travail collaboratif entre la Chambre, le Pays du SCoT, la métropole et l'agence d'urbanisme. On a abouti sur une méthode de diagnostic participatif avec les agriculteurs.

Pascal VERDIER

La Chambre continue à être associée à nos réunions sur le PLU, mais elle n'a plus de prestation, par contre on a des collaborations sur d'autres sujets, que ce travail en commun fait émerger (l'Atlas, les échanges fonciers...). Donc la Chambre y a perdu car on fait beaucoup en interne pour le diagnostic, mais il y a d'autres collaborations.

Sylvain LIMEUL, Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique

Concernant la réunion PPA qui a eu lieu pour le PLUi Nantes Métropole, on a perdu en apport d'expertise et en échanges de co-construction lors de ces réunions. On sent toute l'ingénierie derrière et on se contente de valider des éléments déjà fixés. Après, il y a une question qui n'a pas été abordée, c'est la place de l'agriculture au sein d'un document PLUi ou SCoT, on est toujours un peu dans l'entrée environnementale, à Nantes Métropole on a du mal à sortir de cette ornière.

Sylvain PELTIER, Grand Nancy

Nous sommes une petite Métropole d'une vingtaine de communes où l'enjeu forestier est presque aussi important que l'enjeu agricole, et il y a une vraie préoccupation pour la qualité de la ressource en eau, on va donc essayer de travailler conjointement avec la Chambre d'agriculture et l'Agence de l'eau. Le PLUi a été lancé en janvier 2016, un appel d'offre a été lancé pour le diagnostic agricole et forestier, car c'est une demande du SCoT Sud 54. Dans cet appel d'offre la Chambre est favorisée car on demande à ce que soient intégrées des données très précises, dont la Chambre est en possession, elle est donc en position de prestataire et peut faire travailler son bureau d'étude et rester en posture de PPA pendant l'élaboration du PLUi.

Conclusion de la matinée

Jean MARLY, ancien urbaniste du CERTU et bénévole à Terres en villes

Dégager les idées majeures à partir de tout ce qui s'est dit ce matin n'est pas évident, compte tenu de la richesse des propos. Certes le changement d'échelle pose un certain nombre de problèmes, mais semble malgré tout apporter une amélioration dans la capacité à bien prendre en compte l'agriculture.

Un élément qui me semble essentiel est d'établir de nouvelles relations avec de nouveaux interlocuteurs. A l'échelle de l'intercommunalité, ces nouveaux interlocuteurs effacent-ils les interlocuteurs du niveau communal ? Certes l'échelle de l'intercommunalité, permet aux techniciens, d'avoir une vision plus globale et intéressante, mais au niveau politique peut-on passer au-delà d'une addition des projets ou comportements locaux ?

Dans la question du diagnostic, quand Carole ROBERT parlait de "*que veut la collectivité*" : que met-on derrière le terme "la collectivité" ? Et quelle est la place de la question agricole par rapport aux autres questions que se pose l'intercommunalité, donc quelle est la place de l'agriculture dans cette nouvelle relation ?

Il semble que, quel que soit le projet, l'élaboration du PLUi constitue une opportunité de construire ces nouvelles relations, mais elles ne peuvent pas être construites que pour le PLUi. Si on ne se met pas dans l'idée qu'il doit s'agir d'une co-construction pérenne, qui va au-delà de l'outil lui-même et qu'on ne résoudra pas tout dans le PLUi, on passe à côté. Il faut qu'il y ait cette pérennisation du dialogue local de façon à ce qu'on puisse en extraire, dans un document, peut-être imparfait dans un premier temps (comme cela a pu l'être avec les premiers SCoT) mais qui pourra être perfectible dans le futur à condition que l'arrière-plan du relationnel entre la Chambre d'agriculture, les agriculteurs et les intercommunalités arrive à se pérenniser.

Un des éléments délicats sur lequel vous avez insisté concerne la question du diagnostic : on assiste à un phénomène d'effervescence, de grande richesse de production et d'échanges mais qui semble s'amenuiser au fur et à mesure qu'on avance dans l'élaboration de ce document. D'où, au moment, où il faut rendre un avis sur le document lui-même une certaine frustration ou un moment d'étonnement de ne pas retrouver tout ce qui était présent au départ.

Un autre point concerne la question de la qualité du porter à connaissance ; le travail amont est essentiel et selon la qualité de ce travail préalable, on aura d'autant plus de qualité dans l'élaboration du PLUi. Il facilitera également la rédaction des avis des PPA.

Reste un dernier point qui se posait déjà avec les POS et les PLU et qui n'a, me semble-t-il pas été évoqué : il concerne le niveau de financement des études nécessaires à l'élaboration de ce document ainsi que les critères de choix du ou des bureaux d'études (cahier des charges) retenus ; la qualité finale en dépendra grandement.

Je voudrais rajouter un mot. Ce qui m'impressionne ce sont, dans les deux cas les moyens mis à disposition dans le temps pour réaliser ces documents de qualité. La questions de moyens, à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs me paraît être au cœur de ces problématiques. Je pense que notre travail en ateliers permettra de déboucher sur la rédaction de recommandations, de points de vigilance...

Après-midi : Retours d'expériences locales

L'expérience de la métropole lilloise

Nolüen GERMAIN, chargée de mission à la MEL²¹, assure la prise en compte de la thématique agricole au sein des documents d'urbanisme dans une mission agriculture nouvellement créée au sein du service SCoT et PLU :

La zone urbaine est entourée d'un espace agricole très dense, l'agriculture représente près de 44% du territoire, donc une agriculture aux portes de la ville, au sein d'un territoire très urbanisé avec des contraintes très présentes. Malgré tout, il reste en moyenne 9 exploitations par commune, une agriculture qui est diversifiée et plurielle, donc on retrouve aussi bien des productions en filières courtes et longues et des productions allant du maraîchage jusqu'au grandes cultures. Sur le statut de ces exploitations, on a 80% de ces exploitations en fermage, cela soulève la question de la précarité de l'occupation des agriculteurs de notre territoire. On note aussi que 5% des agriculteurs sont en occupations précaires, sur des terres en attentes de projets d'aménagement. La SAU²² moyenne est de 35 ha, soit bien inférieure à la région Nord-Pas de Calais. L'élevage est encore très présent sur notre territoire, c'est un atout qu'on souhaite maintenir et près de la moitié des exploitations sont en circuit court ou de proximité et offrent aussi un atout pour toute la population, très dense qui est en attente de ce type de produits.

Hervé PARQUET, Chambre d'agriculture interdépartementale Nord-Pas de Calais, responsable du service développement local, service en lien avec les collectivités territoriales pour le suivi des projets de territoire, également au service aménagement pour le suivi de tout ce qui est urbanisme et foncier sur la MEL (SCoT, PLU, projets routiers, problèmes de réciprocité, lignes électriques...), a aussi suivi l'élaboration du premier PLUi au début des années 2000 :

Toute l'histoire de la méthodologie d'intervention de la Chambre d'agriculture sur le PLUi et sur le partenariat avec la MEL est venue de l'élaboration du schéma directeur (SD) dans les années 1990.

Le SD de l'arrondissement de Lille couvrait un périmètre plus large que celui de la MEL. La MEL représente 85 Communes, et le SD c'était 125 communes. Le SD a été lancé en 1991, approuvé en 1994, sans trop de concertation avec la Chambre. Il était très consommateur d'espaces agricoles. Comme la Chambre n'avait pas réussi à se faire entendre, elle a fait un recours fondé sur plusieurs points de droit. Pierre MAUROY, président du Syndicat mixte du SD de l'époque a fait retirer la délibération d'approbation

du SD et ouvert des négociations avec le monde agricole, pour réduire les zones de développement (habitat et zones d'activité) et travailler sur une méthodologie de retranscription du SD dans les POS. Le SD a été approuvé en 1997, a de nouveau attaqué par une association, pour un enjeu plus environnemental lié à la ressource en eau et le SD a été annulé en 2000.

La révision a été relancée et, en 2000-2001 et suite à la loi Chevènement qui a instauré la possibilité de mettre en place la Taxe Professionnelle Unique. La MEL a instauré cette TPU et, dans le cadre du SD, on a vu les comportements de maires changer. Jusque-là, chaque maire voulait sa zone d'activité puisque c'était lui qui passait à la caisse lorsque les entreprises arrivaient sur son territoire. Avec la TPU, si une entreprise allait sur son territoire, l'argent allait à la caisse commune de la MEL. Donc les maires ont dit "on ne veut plus de zones d'activité, on veut des zones habitats et débrouillez-vous avec les zones d'activité". La MEL, avec d'autres EPCI, a alors élaboré de nouvelles stratégies d'implantation des zones d'activité.

On a vu apparaître de gros patatoïdes pour des zones d'activité, qui étaient jusque-là en zone agricole. Du coup, levée de bouclier du monde agricole, le syndicalisme s'est mobilisé. Pour éviter un nouveau contentieux, Pierre MAUROY a réouvert une négociation avec la profession agricole, pour réduire à nouveau l'impact des projets sur les exploitations agricoles et lancer une méthodologie pour transcrire ce SD dans les PLU, notamment celui de la MEL.

En 2002, Pierre MAUROY a organisé un séminaire sur l'agriculture périurbaine, ce séminaire a permis la constitution d'une commission paritaire à l'échelle du SD et la naissance du partenariat entre la MEL et la Chambre d'agriculture. Le SD a finalement été approuvé en décembre 2002, soit 11 ans après sa prescription. Au niveau du PLU, il couvre les 85 communes de la MEL, soit un million d'habitants.

Historiquement, il y a toujours eu un document d'urbanisme intercommunal sur ce territoire, puisque la MEL était avant une communauté urbaine imposée par les textes. Et de droit et d'autorité, il y a eu un POS imposé dès le début des années 1970. Donc sur le territoire de la MEL il y a eu un POS intercommunal dès 1973-1974. Il a été révisé plusieurs fois.

En 1999 la MEL a lancé la révision de ce POS pour le transformer en PLUi. Dans le cadre des négociations du SD, on a mis en place une méthodologie avec les élus de la MEL et la Chambre d'agriculture. Le préalable était que l'on travaille d'abord sur la répartition du développement entre le renouvellement urbain et les zones d'extension sur l'espace agricole. Puisque

21 Métropole Européenne de Lille
22 Surface Agricole Utile

l'un des enjeux sur le territoire de la MEL, comme ailleurs dans le Nord-Pas-de-Calais, est l'utilisation prioritaire des friches - on en a quand même quelques centaines d'hectares sur le territoire - et des zones de renouvellement urbain, de reconstruction de la ville sur elle-même, avec des quartiers délaissés ou à revitaliser.

La méthodologie a consisté ensuite à ce que la Chambre organise sur le territoire des réunions d'information des agriculteurs, en partenariat avec les maires et les services de la MEL. Il n'y a pas eu une réunion par commune, mais des regroupements de communes, où on a réuni tous les agriculteurs, pour leur expliquer la méthodologie de révision du PLU : comment cela allait se passer, les enjeux issus du SD... Et on a réalisé de mini-diagnostics agricoles de manière artisanale sur les zones à enjeux - soit zones à enjeux habitat, développement des activités ou zones à enjeux environnementaux.

Quand on dit artisanal cela signifie qu'à la fin des réunions, on rencontrait les agriculteurs individuellement et on dressait la carte des exploitations, la localisation des sièges d'exploitation, l'occupation des agriculteurs sur le territoire des zones à enjeux et il y avait un petit questionnaire sur les caractéristiques des exploitations. Cet outil - une carte papier - nous a servi pour travailler avec la MEL sur l'impact des projets des collectivités et de modifier les projets de zonage du PLUi. Ce travail a eu lieu avec les services de la MEL et les maires, puisqu'il y a eu des réunions sur les communes où il restait encore des conflits entre développement urbain et agricole. En bout de course, comme tout n'a pas pu être réglé avec ce travail, il y a eu des arbitrages de la MEL.

La concertation a continué après ce travail et dans le cadre de la concertation publique générale. La Chambre a pris l'initiative de réorganiser des réunions par territoire avec les agriculteurs, on a découpé le territoire en 8 à 10 secteurs - sachant que ça fait des réunions avec 80 à 100 exploitants - en invitant toujours les maires pour leur expliquer l'état d'avancement du document, des négociations, les informer des points de blocage restant en attente et les inciter à intervenir dans le cadre de la concertation publique.

Ensuite nous avons été consulté sur le dossier. Comme le disait Carole ROBERT, que ce soit pour quatre-vingt-cinq communes ou une commune, on a toujours 3 mois de délai. Donc quand on a reçu le dossier pour consultation, on a reçu un camion de cartons sur 1m50 de haut, tout cela à

dépouiller : rapport de présentation, orientations d'aménagement, plans de zonage, servitudes... Tout est à dépouiller dans les trois mois. Même s'il y a eu un travail préalable de préparation et négociation, il faut vérifier que les négociations ont bien été prises en compte et regarder aussi les points de blocage qui n'avaient pas été pris en cause et intervenir dessus.

Au moment de l'enquête publique, on a réorganisé des réunions avec les agriculteurs, pour présenter le projet de zonage du PLU, en leur expliquant qu'il pouvait aller consulter ces documents dans les mairies et qu'ils pouvaient intervenir auprès de la commission d'enquête pour se faire entendre. Le PLU a été approuvé en octobre 2004.

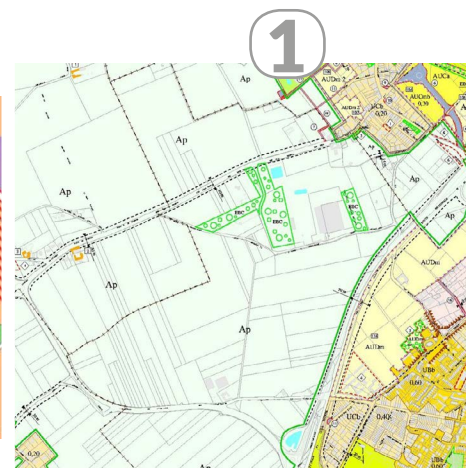
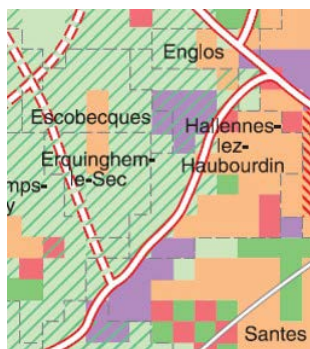
J'ai illustré par quelques exemples concrets, comment l'agriculture avait pu être prise en compte dans le cadre du zonage, mais aussi dans les orientations d'aménagement.

Il faut savoir qu'entre le POS de 1993 (qui était assez gourmand) et le PLUi de 2004, il y a eu une réduction des zones d'urbanisation et on a aussi réussi à ce qu'une grosse partie de ce qui était prévu au SD ne soit pas intégré en zone de développement au PLU ; 40% des zones de développement potentiel du SD ont été maintenu en zone agricole dans le PLU.

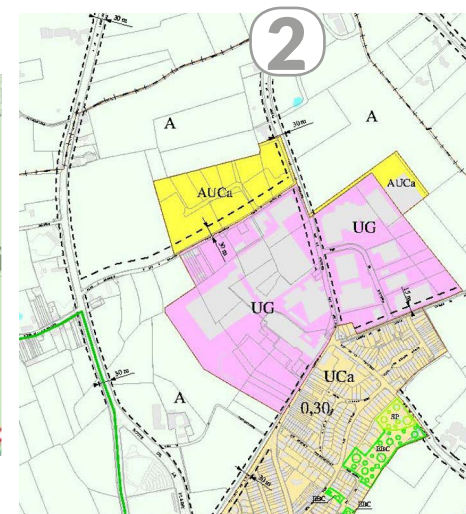
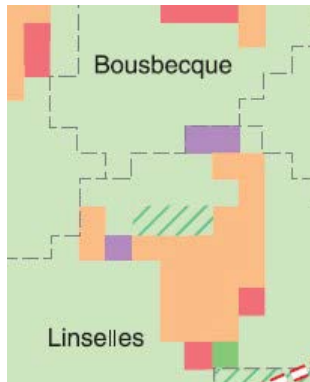
On se rend compte qu'on a bien fait car dans les zones à urbaniser inscrites en 2004, aujourd'hui dans le bilan, il y encore beaucoup de zones qui n'ont pas été construites.

Exemples

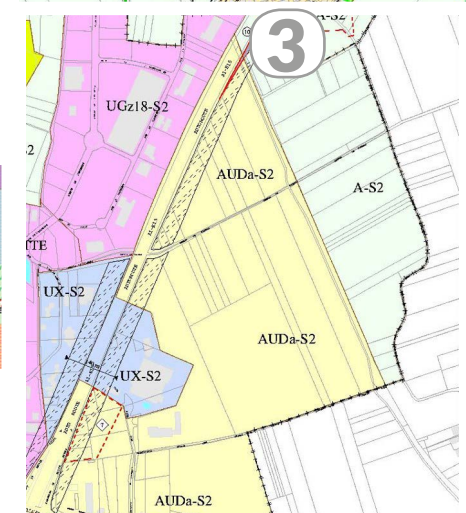
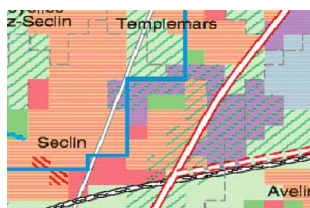
1. Carte de gauche, le SD, qui était relativement précis en terme de zone, le vert clair correspond à la zone agricole protégée, orange zone urbaine existante, violet zone d'activité à créer, rouge zone de développement multifonctionnel, plutôt habitat. Ici il y a une infrastructure, une nationale 2x2voies, avec un projet de zone d'activité qui était prévue par le SD, or on est ici sur un territoire qui va au-delà de ce que nous considérons comme une barrière infranchissable à l'urbanisation, sur un territoire qui venait d'être remembré par de jeunes agriculteurs, dans la négociation on a réussi à maintenir ces coupures d'urbanisation et à ne pas inscrire cette zone d'activité et aujourd'hui dans le SCoT, en cours de révision, cette autoroute est actée comme une barrière à l'urbanisation, il y a donc des évolutions au fil du temps et du rabâchage, que l'on peut faire auprès des collectivités.

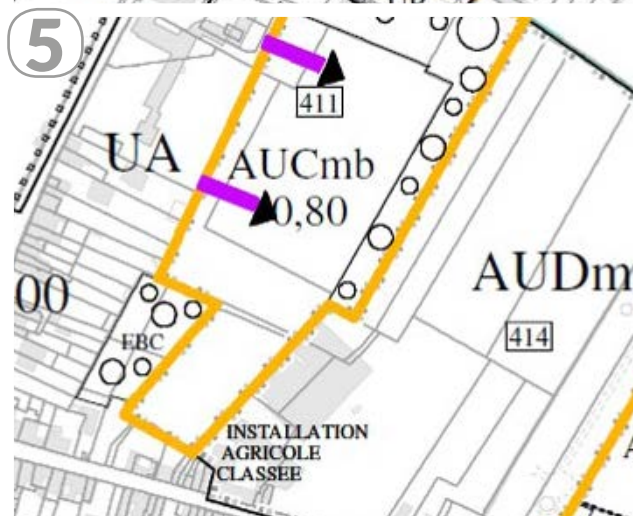
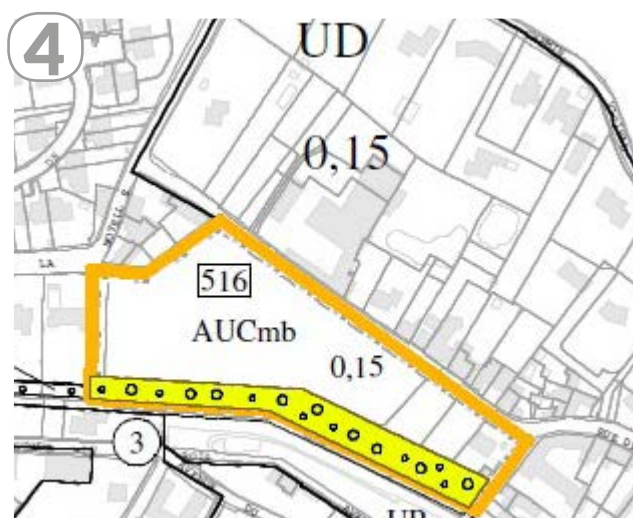


2. Ici il y avait aussi des modules d'extension prévus. Sur ce territoire, il y avait la problématique d'un jeune agriculteur, avec un élevage laitier et une remise en cause de son plan d'épandage, il faut savoir que sur la MEL on est sur une moyenne de 34ha par exploitation et lorsqu'un hectare se libère, on a 50 candidats. Donc lorsqu'on perd des terrains par expropriation, pour retrouver des terrains de compensation, c'est extrêmement difficile autour de la Métropole. Ici, problématique de plan d'épandage, dans la négociation on a laissé « partir » cette parcelle exploitée par un agriculteur partant à la retraite et sans successeur, pour préserver le reste de l'urbanisation et pour un jeune agriculteur.



3. Là c'est un exemple de maintien partiel de l'activité agricole, ou plutôt d'un classement partiel en zone à urbaniser, comme sur le 1er exemple, on voulait maintenir l'autoroute comme une barrière à l'urbanisation. Là on n'a pas réussi, la collectivité a tranché pour le développement économique en n'actant pas tout ce qui était prévu dans le SD. Puisqu'il y a aussi une grande plaine qui était vouée à devenir une grande zone d'urbanisation.





4. Tout à l'heure on disait qu'il n'y avait pas d'OAP agricole, on a tout de même sur certains cas particuliers réussi à faire passer dans les OAP la prise en compte de la question de la réciprocité des distances. On l'a majoritairement prise en compte dans le zonage, en classant quand c'est possible des exploitations et les secteurs autour en zone A. Mais parfois on avait des exploitations complètement insérées dans le tissu urbain et une zone de développement prévue ici et qui n'est pas exploitée par l'agriculteur, avec un élevage non classé ici, une zone qui a toujours été en urbanisation au POS, la mairie ne voulait pas revenir dessus. Dans la négociation, dans l'OAP on a inséré une disposition visant à ce que le périmètre de réciprocité, conformément au L111-3 du code rural, soit pris en compte dans le cadre de l'aménagement de la zone. Comme on ne pouvait pas passer par le zonage, on est passé par l'OAP.

5. Idem, ici le même cas de figure, une zone inscrite depuis longtemps en zone de développement, avec une installation classée vaches laitières, la commune a souhaité que cette partie soit classée pour le PLU. Le périmètre de 100m a été pris en compte dans le cadre de l'OAP de façon à ce que l'aménageur de la zone sache qu'il est obligé de respecter la distance par rapport aux installations d'élevage

6. Parfois on a dû utiliser l'outil terrains cultivés à protéger en zone urbaine lorsqu'on était en zone complètement urbaine. On a ce cas sur 2-3 exploitations de la Métropole. Sachant que par rapport à la réciprocité, la majorité a été classée en zone agricole.

Au niveau du règlement, la MEL avait constituée un groupe de travail avec les services instructeurs de communes, la DDE²³ et les PPA intéressées par le groupe de travail. J'y ai participé notamment par rapport à la zone agricole et la zone N, et quelques réunions sur les zones urbaines, puisqu'il reste pas mal d'exploitations en zone urbaine sur la MEL.

Nolüen GERMAIN

Après l'approbation de ces documents, on a poursuivi les échanges avec la profession agricole dans le cadre de la vie du SD, par la création d'une commission sur l'agriculture périurbaine, faisant suite à l'engagement du colloque de 2002. Cette commission est à l'échelle du périmètre du SD, composée des élus de la MEL, de l'agence d'urbanisme et de la Chambre d'agriculture.

En 2006, au niveau du portage politique de la MEL, un tournant est affiché. Un délégué "relations avec le monde agricole" est désigné. De là s'en est suivi l'adhésion à Terres en villes. C'était aussi une demande de la commission mixte depuis plusieurs années, qui souhaitaient participer à cet échange national autour de l'agriculture périurbaine. Je suis arrivée à cette époque au sein de la MEL.

Depuis 2010, on a renforcé notre partenariat avec la Chambre d'agriculture, pour co-construire notre politique agricole et nos documents d'urbanisme. Un vice-président à l'agriculture a été désigné, un interlocuteur privilégié pour le monde agricole, jouant un rôle d'interface au niveau des différentes compétences au sein de la MEL qui impactent l'agriculture (économie, infrastructures, urbanisme, valorisation des espaces naturels...).

Se sont aussi mis en place de nouveaux modes de faire, une nouvelle gouvernance : un comité partenarial Chambre d'agriculture a été créé. C'était une attente des 2 partenaires de créer un temps d'échange et un lieu pour se retrouver car la commission mixte avait été dissoute avec le SD. Il y avait la volonté de poursuivre cet échange avec les 2 partenaires principaux, sachant que l'agence d'urbanisme, qui pilotait le SD n'avait pas vocation à poursuivre cet échange. Il a aussi été élaboré un accord cadre, permettant de fixer des 4 axes prioritaires de

travail :

- la connaissance de l'espace rural et de l'économie agricole, une convention opérationnelle a été élaborée pour réaliser ce travail. On est bien sur une démarche partenariale et pas prestation de services. La Chambre a effectué le travail de terrain, auprès des exploitants et l'analyse des données. Mais il y a un co-financement de ce travail et on a aussi créé un portail informatique, regroupant l'ensemble des données qui sont issues de ce travail de terrain. Il faut reconnaître qu'en travaillant avec la Chambre d'agriculture, le taux de réponse au questionnaire est vraiment important, donc c'est un outil pertinent et fiable pour la collectivité. Actuellement ce diagnostic est en cours de révision, cela représente un coût (la collectivité en finance 70%, les 30% restant sont à la charge de la Chambre), mais il n'est pas seulement lié à la révision SCoT-PLU mais à l'ensemble de la politique agricole qu'on souhaite construire.
- On retrouve un deuxième champ important qui est l'approche économique : contribuer au développement des circuits de proximité, avec la formalisation de magasins collectifs de producteurs, consolider des circuits de fermes...
- La définition d'une stratégie foncière partagée et économe de l'espace
- Amener les exploitants vers une agriculture plus durable. Il y a par exemple une expérimentation en zone maraîchère en frange de la zone dense sur 147 ha et des jeunes qui souhaitent s'engager vers une agriculture plus durable ont été sélectionnés sur dossier. Au final tous les candidats retenus veulent faire du bio.

En parallèle de cette démarche intercommunale, le SCoT a aussi été arrêté le 26/02/2016, à l'échelle de l'arrondissement (133 Communes) et est piloté par l'agence d'urbanisme. Il est en cours de consultation et d'enquête publique jusqu'à fin 2016. L'élu en charge de l'agriculture et l'élu en charge de l'urbanisme se sont beaucoup mobilisés pour qu'il y ait une vraie préservation des espaces agricoles, avec une réduction de l'étalement urbain. L'ambition est de diviser par deux la consommation foncière à l'échelle du SCoT, soit environ 135 ha/an. Au cours des 10 dernières années, cette consommation était de 260ha/an. Donc il y a

une véritable volonté politique de maintenir l'agriculture sur notre territoire et de réduire la consommation foncière...

Hervé PARQUET

Sachant qu'en termes de consommation agricole, on était en moyenne à 260ha/an la décennie précédente et à 350ha la décennie encore avant. Cette tendance a donc 20 ans et le SCoT veut continuer dans cette lancée.

Nolüen GERMAIN

Tout l'enjeu dans le PLU, qui est également en cours de révision, est d'appliquer ce compte foncier qui se décline à l'échelle de nos 8 territoires. Il faut mutualiser et que chaque commune fasse l'effort de prioriser son développement sur les terres agricoles. Sachant qu'on s'aperçoit que les maires des petites communes rurales sont très raisonnables. Malgré tout l'enjeu n'est pas évident et ça sera à l'élu en charge de l'urbanisme de convaincre les maires de respecter ce compte foncier.

Pour définir les possibilités de développement, c'est la tâche artificialisée qui a été prise en compte, c'est-à-dire que les zones AU où il n'y avait pas de projet rebasculent en zone A. Pour les élus cela signifie que ce n'est pas un acquis, il y a un travail pédagogique en cours et les discussions vont être très vives, sachant que le calendrier du PLU2 est aussi très contraint ; nous avons moins d'un an pour réaliser tout le travail technique. Après il y a des délais de consultations et d'association de PPA traditionnels. L'objectif de la MEL est de pouvoir associer le plus en amont possible la Chambre, en dehors de sa mission de PPA.

Hervé PARQUET

Dans la révision qui est lancée actuellement, on a l'avantage d'avoir le diagnostic agricole de 2010 que l'on met à jour avec des données très fines sur les exploitations du territoire. Et on est reparti sur une phase de négociation avec la MEL et les maires et sur des tables d'information du monde agricole. Nous faisons des réunions par territoire aux différentes étapes de la révision du PLU...

Nolüen GERMAIN

L'idée est aussi de croiser les couches, on a des cartographies précises sur le fonctionnement des exploitations avec des sites potentiels pré-fléchés par les maires. C'est le travail très fin qu'on va engager dans les mois à venir. En parallèle, l'écriture du règlement doit aussi se faire dans un temps très court. Il y a donc eu une prise en compte du monde agricole bien en amont.

Question dans la salle

Combien de personnes travaillent à l'élaboration de ce PLUi ?

Hervé PARQUET

La MEL travaille en régie. Il y a des bureaux d'études sur des thématiques particulières...

Nolüen GERMAIN

Il doit y avoir 15 personnes à peu près, en comptant les services juridiques, les services dédiés planification urbaine. L'équipe est divisée par deux par rapport à l'ancien PLUi, même trois peut-être sur les phases de concertation et de production.

Hervé PARQUET

Avec ce calendrier, il faut faire le travail d'élaboration du zonage et du règlement pour février 2017.

L'expérience de la métropole angevine

Intervention de Jérôme GOULEAU et Julien DAUPLÉ, urbanistes à Angers Loire Métropole.

Jérôme GOULEAU

Pour comparer à Lille, nous faisons aussi notre PLUi en régie, nous sommes huit urbanistes, un assistant d'études, deux architectes, un bureau atelier dessin qui nous fait des cartes et le zonage (ils sont trois) et une juriste. Tout à l'heure on parlait de moyens financiers et techniques, donc ça mobilise quand même un certain nombre de personnes, qui ont travaillé pendant cinq ans pratiquement que là-dessus.

Angers Loire Métropole est le deuxième EPCI des Pays-de-Loire, 30 communes - l'année dernière c'était 33. On est passé en communauté urbaine, avec l'adhésion d'une nouvelle commune et on a des communes qui ont fusionné. 550 km², 270 000 habitants, avec une ville-centre qui fait à peu près 150 000 habitants et la plus petite commune qui fait un peu moins de 200 habitants. C'est le premier pôle d'emplois du Département. 134 000 emplois, à peu près 40% des emplois du Département.

C'est un territoire reconnu pour son patrimoine bâti avec un nombre important de bâtiments historiques, de zones patrimoniales. Reconnu aussi pour ses paysages remarquables avec toute la vallée de la Loire inscrite au patrimoine de l'UNESCO, reconnu également pour sa biodiversité avec des espaces de biodiversité remarquable, dont une zone de confluence importante avec, au Nord, les Basses Vallées Angevines, où la Sarthe, la Mayenne et le Loir se réunissent pour former la Maine, qui ensuite va se jeter dans la Loire. L'autre zone de biodiversité remarquable, reconnue par une ZNIEFF²⁴ de type I, est une zone de bocage bien préservée. Une diversité paysagère et une biodiversité importante, zone de confluence, un réseau hydrographique secondaire important également - les zones humides sont nombreuses - et enfin un territoire marqué fortement par l'agriculture.

Julien DAUPLÉ

Sur le volet agricole, nous sommes environ à 10 sièges par communes, avec de grandes variations : des communes qui en ont encore 30 à 36 et d'autres qui n'en ont plus que 1 ou 2. Elles sont bien réparties sur l'ensemble du territoire. On a environ 340 sièges sur le territoire et un nombre d'emplois gonflé par le travail saisonnier. On est sur un secteur d'emploi important pour l'agglomération, qui se traduit aussi par une certaine diversité de l'agriculture puisque toutes les filières sont représentées sur le territoire : polyculture-élevage, horticulture, maraîchage, cultures ornementales spécialisées, les semences, la viticulture... Tous ces paysages sont présents à l'échelle de notre agglomération, particulièrement en première et seconde couronnes de la grande ville d'Angers. C'est donc quelque chose d'assez dense, c'est aussi une certaine pression foncière, qu'on a pu mesurer dans la démarche SCoT.

Le SCoT a été élaboré sur un territoire correspondant au double de l'agglomération. On a pu faire une évaluation par orthophotos avec des zones identifiées en dessous de 5 000m². On a pu voir ainsi les évolutions de la consommation foncière : entre 1996 et 2005 on est environ sur une consommation foncière autour de 97 ha/an. On a eu à peu près le même rythme entre 2005 et 2015 (95ha/an), ce qui présage d'un objectif de modération foncière, dans le cadre du projet de PLUi. La tâche urbaine couvre aujourd'hui 22% du territoire, elle se répartit entre 45 et 50 ha pour l'habitat, 25-30 ha pour le volet développement économique et les infrastructures représentent 28 ha, ce qui n'est pas négligeable.

On a déjà parlé ce matin de notre partenariat avec la Chambre d'agriculture. C'est depuis le District - la première organisation en EPCI sur notre territoire - qu'il y a un travail collaboratif, des conventions, etc. Notamment un partenariat financier pour des contrats sur 3 ans, où on s'engage à réaliser un certain nombre d'actions en partenariat, avec des pourcentages horaires. Parfois c'est plus la Chambre qui porte l'action, parfois l'agglomération, d'autres fois il y a aussi d'autres interlocuteurs. C'est un système intéressant surtout de par son renouvellement sur une durée courte. Ça permet d'actualiser, de dynamiser, de coller à la réalité. On a aussi, sur les Basses Vallées Angevines, un travail

24 Zone Naturelle d'Interêt Écologique, Faunistique et Floristique

initié d'abord par la Chambre d'agriculture puis l'agglomération - qui est devenu opérateur Natura 2000 sur cet espace-là - qui est devenu un réservoir de biodiversité et à justifier des actions pour maintenir des activités d'élevage propices à la biodiversité et à l'économie. Donc une valorisation des terres, un volet conséquent de ce partenariat. Un point fort de ce partenariat est la gouvernance.

La Chambre d'agriculture a aussi réorganisé ces commissions internes au moment de l'élaboration pour avoir une commission qui collait à l'échelle du Pays. Cette réorganisation a permis d'avancer et cette dynamique se poursuit avec le PLUi. Il est important d'avoir des groupes d'"élus Chambre" et des groupes d'élus politiques qui peuvent échanger et qui comprennent plus précisément les enjeux qui se jouent sur un territoire donné.

Jérôme GOULEAU

On a une histoire en matière de planification. Des PLU intercommunaux existent depuis 2005. Un PLU centre a été annulé ; ces communes (Angers et les trois autres plus grosses communes de l'agglomération) sont retournées en POS. On a un ensemble de PLU et de POS qui reflète l'histoire de la construction de l'agglomération. Cela fait 11 documents d'urbanisme, et l'objectif est d'avoir un seul PLU communautaire pour les 33 communes.

Une fois approuvé, ce PLUi devra être révisé, afin d'intégrer le changement de périmètre. On fait un PLU-HD, qui intègre le PLH et de PDU, c'est aussi un gros travail nécessitant de travailler avec d'autres collectivités, pour savoir jusqu'où l'on devait aller dans l'intégration de ces deux politiques. Une approche nouvelle de préservation de la biodiversité, avec un projet de Trame Verte et Bleue, un projet de limitation de la consommation foncière et une démarche particulière de prise en compte du patrimoine bâti et naturel. Sur ce sujet, il y a des attentes très fortes des associations et de la population.

Concernant le calendrier, on a prescrit fin 2010 et depuis le 30/05/2016, on est en enquête publique. Ça demande pas mal d'années d'élaboration sachant qu'on a remis un peu tout à plat : on n'avait pas une approche homogène sur l'ensemble des communes donc on a décidé de repartir de zéro pour définir un projet cohérent et adapté sur les 33 communes.

En tant que PPA, la Chambre d'agriculture est intervenue dans le cadre de réunions de présentation avec les autres PPA à toutes les grandes étapes d'élaboration du PLUi, et aussi des réunions thématiques (habitat, déplacement, environnement...) et des réunions d'échange tripartites avec les services de l'État pour aborder certaines thématiques comme la prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme, la définition du zonage agricole et naturel sur le territoire.

En tant que partenaire, la Chambre est intervenue dans de nombreuses réunions de travail sur plusieurs thématiques, afin d'apporter un retour d'expert, faire aussi de la co-construction pour arriver à un projet partagé à la fin et ne pas avoir de difficulté à l'arrêt du projet.

Le PADD affiche un enjeu de préservation de l'agriculture sur le territoire. Les élus ont insisté pour mettre l'agriculture dans le premier axe : utiliser les qualités du territoire pour ensuite définir un projet de territoire qui viennent s'inscrire dans ces qualités-là. On prescrit comme enjeux la lutte contre le mitage agricole, la prise en compte des déplacements agricoles et une partie spécifique sur la limitation de la consommation urbaine. On a pris en compte l'agriculture dans différents volets : économique, paysager (l'agriculture est un enjeu fort pour la diversité et la qualité des paysages) et l'enjeu agricole dans la prise en compte de la biodiversité.

En matière de zonage on est reparti de zéro, redéfini les limites entre zones naturelles et zones agricoles, parce qu'on avait des disparités entre les territoires. L'objectif était de préserver les terres et les terroirs agricoles, de préserver les sièges agricoles en identifiant avec la Chambre la présence de sièges

Sur la partie recensement des besoins agricoles, la quasi-totalité des agriculteurs a été rencontrée, pour connaître leurs projets et éventuellement anticiper d'un point de vue zonage. Le zonage est aussi dynamique, il anticipe les changements.

Jacques JAULIN, Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire

On a quand même un observatoire foncier qu'on actualise tous les trois ans, donc on a déjà une base de données importantes, dans le cadre de la démarche, vous nous aviez fourni les pré-zonages, donc à partir de ces éléments on n'a pas revu l'ensemble des exploitants, mais souvent ceux qui étaient en limite de zonage. En plus on a un correspondant agricole par commune, qui joue le rôle de relai.

Julien DAUPLÉ

Par ailleurs on est dans le principe d'une concertation active, qui est posée par la collectivité. Dans ce cadre les agriculteurs ont su se faire représenter voire participer directement. Avant de partir sur l'enquête publique, on a désamorcé beaucoup de situation en proposant des réunions publiques sur les territoires et des rencontres en permanence et la profession s'est mobilisée.

Jérôme GOULEAU

Il y a aussi eu beaucoup de travail sur l'identification des zones humides en zone A et N, on nous en demandait un peu plus, au final on a considéré qu'on n'avait pas à faire d'identification précise d'un point de floristique sur les zones A et N. On a par contre mis une règle générale pour ces zones, pour préserver les zones humides. Après on considère qu'il y a le volet opérationnel qui doit intervenir.

On a aussi parlé de zone agricole indicée, nous en avons deux types : pour les pôles horticoles (Ah) reconnus (structurés, non mités, ayant conduit à des investissements, ici même les agriculteurs ne peuvent pas construire leur habitation), et l'indice Av pour reconnaître les zones de viticulture avec des enjeux en matière de préservation du terroir et du paysage (nous sommes dans un espace reconnu par l'UNESCO, il y a de fortes contraintes).

Julien DAUPLÉ

Ces indices sont nécessaires car on est sur des activités agricoles qui ont des formes particulières d'exploitation. Un autre point important dans notre travail a été la biodiversité et la Trame Verte et Bleue, en 2010 nous n'avions pas avec la Chambre beaucoup de connaissance sur le sujet. Nous avions juste

un point de départ commun avec la Chambre et la Ligue de Protection des Oiseaux, qui est une association locale qui a une structure de bureau d'études. Une méthode "écologie du paysage" a été identifiée. Sur la TVB qui couvre quasiment 30% du territoire, on a dû prendre en compte la superposition d'enjeux agricoles et écologiques et à chaque fois faire un choix, ce travail s'est fait à l'échelle parcellaire. Notre TVB est un aplat à l'échelle du parcellaire qui survole les zones naturelles et agricoles. Il est important de dire que la TVB n'est pas une zone naturelle en soi. Le fait de dire qu'il ne faut pas construire dans la TVB est aussi une aberration, car si l'on identifie une biodiversité qui est inféodée au bocage, il faut savoir que le bocage n'est maintenu que par la présence des agriculteurs donc la présence de sièges sur ces espaces est essentielle.

Carine BRUNEL

Concernant la TVB, la DDT de la Somme préconise un zonage N, ça n'a pas été le cas chez vous ?

Julien DAUPLÉ

Ni la DDT ni la DREAL ne nous ont proposé de méthode, on leur a proposé notre projet, qu'ils ont accepté, mais on ne leur a pas laissé vraiment le choix.

Jacques JAULIN

On a eu la même question avec les zones humides par le passé, où le SAGE Vilaine favorisait plutôt un classement en N protégé et on a dit non, on fait un aplat, indépendamment que ce soit en N, A ou U... Et ça a été validé par la DREAL.

Jérôme GOULEAU

c'est aussi ce que nous avons fait pour ce PLUi, il n'y a pas de zonage spécifique pour ces espaces.

Julien DAUPLÉ

Sur la consommation foncière, qui est le sujet principal, l'objectif a été d'envisager une réduction de l'ordre de 30%. Mais si vous faites la somme de nos zones à urbaniser de demain, on est plutôt autour de 50% de réduction. Donc on a conservé une marge, mais en réalité le document a été resserré au

plus strict niveau des besoins. Ce matin il y a eu un débat sur le fait de trouver un indicateur, un pourcentage, mais si sur les dix dernières années, le territoire ne s'est pas développé, si l'on demande une réduction de 50%, le territoire ne se développe pas, et inversement, 50% d'un gros développement, c'est un effort limité. Il faut surtout voir que la consommation foncière s'observe au niveau du projet. Là où il faut défendre un urbanisme plus intelligent, c'est de quantifier le développement urbain de demain à ses justes besoins et le quantifier en termes de densité.

Le débat sur le objectif de construction de logement (un objectif est fixé par commune jusqu'en 2027) a duré 2ans pour que les élus acceptent de revoir à la baisse leur desiderata de départ et cela a abouti à déclasser des zones.

Jérôme GOULEAU

Notre conclusion colle plutôt bien à tout ce qui s'est dit aujourd'hui. On est sur une échelle adaptée pour définir les enjeux, c'est l'opportunité de construire un projet agricole et urbain partagé, mais que ça ne reste qu'une étape. Le PLU est un document réglementaire de planification. Derrière si l'on ne fait rien, pour construire des projets en phase opérationnelle, on ne va pas au bout du projet de territoire pour l'agriculture.

Conclusion de l'après-midi

par Maurice BONNAND, ancien élu de Saint-Étienne Métropole et bénévole Terres en villes

Je passerai très vite sur l'état des lieux du réseau, je note qu'il ressort un vrai engouement du réseau pour le PLUi, une vraie envie d'avancer ensemble. Je note que le changement d'échelle est perçu comme une chance pour l'agriculture. Il faut penser à élaborer un projet de territoire avant de penser à un PLUi et qu'on met aussi en avant des enjeux de gouvernance. Concernant les interventions des deux territoires. Pour résumer d'un mot l'expérience lilloise, je n'aurais pas imaginé que cela avait été un tel parcours du combattant, la discussion n'a pas dû toujours être très facile, mais il me semble aussi que chaque problème important a dû faire l'objet d'un traitement précis d'une ou plusieurs rencontres et qu'on ne s'est rien interdit : tout a toujours pu être mis sur la table.

À Angers, cela me paraît un long fleuve tranquille, une coopération historique avec la Chambre depuis 1976, c'est assez unique. Un travail partenarial avec la Chambre depuis, une convention cadre dès 2007, renouvelée en 2013, des PLU intercommunaux et aujourd'hui un projet de PLU 3 en 1 donc ce n'est pas seulement les territoires mais aussi les politiques qui fusionnent. Des réunions d'échanges entre l'agglo, la Chambre et les services de l'État forment un ensemble exemplaire et lorsque que vous parlez de justes besoins et de justes moyens, cela ouvre la perspective pour définir ce que cela est et aux yeux de qui.

Jean MARLY

Je voudrais rajouter un mot. Ce qui m'impressionne c'est les moyens mis à disposition dans le temps pour réaliser les deux exemples, qui sont des documents de qualité. Alors est-ce que le PLUi est un temps, où justement à partir de cet exemple-là, on peut poser réellement les problèmes d'urbanisme à une taille nécessitant des moyens tels qu'on puisse obtenir des documents de qualité et qui dans ce sens ont une pérennité supérieure à celle des POS qui évoluaient au gré des demandes. Avec ces questions de moyens, on est au cœur de ces problématiques.



Terres en villes

Le réseau français des acteurs des politiques agricoles et alimentaires d'agglomérations

www.terresenvilles.org

40, avenue Marcelin Berthelot 22, rue Joubert
CS92608 - 38036 Grenoble Cedex 2 75009 Paris