ATELIER 4 AGRIPLUI

COMPTE-RENDU
16 juin 2017
PARIS

AgriPLUi

2

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 quatrième atelier technique est consacré au règlement et au zonage et tente d'éclairer sur la façon de traduire les constats et orientations stratégiques en termes réglementaires.

Atelier 4 : Le règlement et le zonage

Terres en villes, le 16 juin 2017

Liste des participants :

Sophie AMAT
Jean-Baptiste AUSTRUY
Anne BERHOMIER
Laëtitia BOITHIAS
Maurice BONNAND
Jean-Paul CALVEZ
Jonathan CHARLES
Alexandra COQUIERE
Camille CRINI
Stéphanie CUENIN
Axelle DE LAVENNE
Christine DELEFORTRIE
Bernard DEMONTY
Anne-Sophie GUILLOU
Remy GUYOT
Elsa LEVEDER
Sylvain LIMEUL
Maryse MAGNIEZ
Jean MARLY
Marc NIELSEN
Hervé PARQUET
Sylvain PELTIER
Nathalie PETITJEAN
Nicolas QUITTARD
Carole ROBERT
Philippe SCHMIT
Vincent SCHOENMAKERS
Celine TANGUAY
Aurélie THIBAULT

Rn PAT
Réseau national
Pour un Projet Alimentaire Territorial
Co-construit et partagé

Ouverture par le grand témoin de la journée.

Rémy GUYOT Vice président Saint-Etienne Métropole en charge de l'agriculture et de l'économie agricole.

Remy GUYOT

On s'est aperçu assez rapidement que le SCoT, dans certains aspects des choses, avait été établi pour fixer des limites. Aujourd'hui certains agriculteurs se rendent compte qu'ils ne peuvent plus construire leur bâtiment ou nouveau bâtiment agricole.

Donc quand on parle de ces expériences, et d'un PLUi sur 53 communes, on se dit : ou là là ! L'exercice n'est pas seulement de rassembler. On vote déjà un PLU (je suis sur ma commune pour le terminer). On se rend compte de toutes les difficultés. Je pense, pour les petites communes dans les PLUi, qu'il est assez facile de consommer 15, 20, 30 ha de terrain agricole autour d'une grande ville parce qu'on va faire une zone industrielle, on va mettre des commerces etc. Et puis dès qu'on prend 3 000 m² dans une commune rurale c'est la levée de boucliers générale, par exemple quand on lançait les PENAP ou autres.

Donc, je crois qu'il y a toujours cet écart, c'est un peu comme dans les budgets d'une commune, la petite subvention de 3 000 €, on discute deux heures, et puis le gros projet à 500 000 € ça passe comme une lettre à la poste. Donc, c'est toujours un peu cette difficulté d'équilibre, je pense, qu'il va falloir gérer dans les PLUi. Alors nous, on n'a pas démarré, il y a encore plein de PLU en révision. Le SCoT est applicable depuis 2014. Donc, le PLUi, en fait, c'est un SCoT qui va descendre à la parcelle, on va dire, si j'essaie de faire court. Mais quand on voit déjà toutes les difficultés qu'on a en amont et puis demain les schémas régionaux (les SRADDET), qui vont s'imposer au SCoT, ma crainte c'est qu'en fait le législateur, il pond des textes, il met des choses, des projets, des plans, et puis on ne s'en sort plus. Vous n'avez pas fait une révision qu'il faut l'adapter avec d'autres, il faut la recaler, il faut la mettre en conformité. Donc, je crois que c'est un schéma permanent. Et en fait, on n'a presque jamais le temps de mesurer l'impact de ce qui a été décidé avant parce que tout de suite on le remet en cause. Donc, moi ma crainte c'est de dire : est-ce qu'à un moment on va quand même prendre le temps de voir les effets ? On entend chez nous les réflexions qui consistent à dire que finalement on ne consomme plus cet espace, sauf que le SCoT il est d'application depuis 2014, que les PLU ne sont pas tous mis en conformité. Et que pour beaucoup de communes, on essaie toujours de consommer rapidement ce qui est disponible avant de réaliser le PLU. C'est toujours ça de pris, voilà. C'est cette permanence là qui m'inquiète aussi, c'est pour ça que je crois que les expériences d'aujourd'hui vont être intéressantes, qu'on nous montre ce qui a été fait.

Et puis, comment faire une pause et essayer de mesurer. On sait très bien que, tout de suite, un projet qui ressort qu'on n'avait pas prévu, mais qui oblige une modification, une révision simplifiée. C'est cette permanence là qui m'inquiète. Je vais le découvrir avec vous tous vos travaux, et puis j'essaierai, au fil de la journée de vous faire quelques remarques.

Refonte de l'urbanisme et modernisation du PLU(i)

Par Alexandra COCQUIERE Juriste Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France (IAU-IDF).

Alexandra COCQUIERE

Alors, pour ma part, ce que je vous propose, c'est de faire un point juridique sur le PLU et le PLUi. Donc, je vous confesse que je ne suis pas une spécialiste des questions agricoles, donc je suis ravie d'être là aussi pour en apprendre davantage. Ce que je vous propose maintenant, c'est de faire une présentation un peu synthétique, un peu globale, sur le contenu du PLU aujourd'hui. Donc, ça fait déjà un peu plus d'un an qu'on a eu cette réforme importante dite de modernisation du PLU.

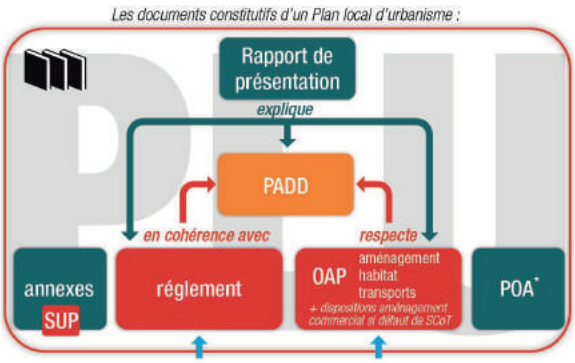
Donc, je vais la présenter à grands traits et puis prendre quelques exemples, mais surtout si vous avez des questions sur des points particuliers n'hésitez pas à m'interrompre. Puis, dans un deuxième temps, je parlerai un peu plus de la perspective pour le développement des PLU intercommunaux où là, on abordera plutôt les questions de gouvernance.

Alors, un petit peu rapidement en introduction sur la réforme du contenu du PLU. En 2015, on a eu la recodification en deux temps, enfin, une partie de la partie législative du Code de l'Urbanisme a été réécrite pour apporter plus de simplification, de clarification parce que depuis un certain nombre d'années, on avait vraiment une sédimentation importante des textes avec des articles à rallonge, ça devenait illisible. C'était un projet qui était déjà mis sur la table depuis quelques années et qui date de la loi Grenelle, mais comme les textes d'application n'avaient pas été pris dans les temps, le projet avait été reporté à la loi Alur, et ont débouché sur une ordonnance qui est sortie en septembre 2015. Pour cette partie de la recodification il s'agissait simplement « de réécrire », de façon plus claire, les textes qui étaient contenus dans le Code de l'Urbanisme et qui concernaient la partie planification et Règlement National de l'Urbanisme (RNU). C'était une recodification à droit constant même s'il y a eu quelques petites questions qui se sont posées, deux/trois loupées qui ont été réparées derrière. Et puis, parallèlement, il y a eu aussi tout un travail qui a été mené par le Ministère en charge de l'urbanisme pour vraiment acter les évolutions notamment de la loi ALUR puisque la partie réglementaire était assez figée dans le temps (encore beaucoup dans l'esprit du Plan d'Occupation des Sols-POS). Donc, il manquait un certain nombre de textes d'application, d'une part, et puis là, encore, beaucoup de superpositions et d'ajouts qui rendaient le texte peu clair. Donc, il y a eu un travail de concertations avec à la fois les élus, des organismes techniques, des agences d'urbanisme et des universitaires pour préparer ce décret qui devait moderniser tout d'abord seulement le règlement du PLU, et suite aux demandes des différents acteurs, élargis aux autres pièces du PLU, mais qui portent vraiment uniquement sur le contenu et pas sur la procédure d'élaboration.

Donc, c'est le décret du 28 décembre 2015 qui a modifié tout ça. Cette recodification, elle est intervenue, elle est rentrée en vigueur au 1er janvier 2016. Je ne vais pas m'étendre sur les questions de la recodification. Sur cet aspect-là, il y a eu un guide qui était intéressant, produit par le Ministère en charge de l'urbanisme qui retrace un petit peu le contexte de cette recodification, et qui apporte des éclairages sur un certain nombre de notions à préciser.

Sur la modernisation du PLU en tant que telle, il y a eu plusieurs objectifs sur le côté réécriture du texte dans le Code de l'Urbanisme, et puis un objectif de rendre le document PLU plus abordable, plus lisible, et donc plus facile à mettre en œuvre. Il n'y a pas eu d'innovation sur le fond, mais un effort d'explicitation, de rappel des bons usages en matière de rédaction du PLU, et un certain nombre de dispositions qui reprécisent le rôle de chaque pièce dans un PLU. Là je vous ai remis le schéma d'organisation que vous connaissez, mais c'est vrai que d'un cas à l'autre, d'un PLU à l'autre, on a parfois des dispositions qui vont se trouver uniquement dans le règlement ou dans le rapport de présentation.

Un PLU mieux « organisé » pour une lecture et une mise en œuvre facilitées



Un règlement au contenu thématique

I. Destination des constructions, usages des sols et natures d'activité

Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols, constructions et activités

Mixité fonctionnelle et sociale

II. Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

Volumétrie et implantation des constructions

Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

Traitement environnemental et paysager des espaces non-bâtis et abords des constructions

Stationnement

III. Équipement et réseaux

Desserte par les voies publiques ou privées

Desserte par les réseaux

Le Code de l'Urbanisme rappelle notamment que tout ce qui relève de la justification des dispositions qu'on trouve dans le règlement ou dans les OAP se trouve dans le rapport de présentation. Ça paraît être de bons sens, mais en fait ce ne l'est pas dans la pratique, c'était assez disparate que dans les annexes on ne trouve que des annexes et pas de disposition réglementaire, et vice-versa, que dans le règlement on ne trouve pas d'information qui relèverait plutôt des annexes. Donc, tout ça, c'est reprécisé pour apporter plus de clarté au document lui-même. Et puis, autre exemple, on a eu pendant des années la présentation du PLU qui suivait celle du POS avec la liste de seize articles dont certains étaient obsolètes, dont la totalité sont maintenant facultative, et qui rédigés de cette façon-là, ne donnent pas une vision du projet de territoire très claire.

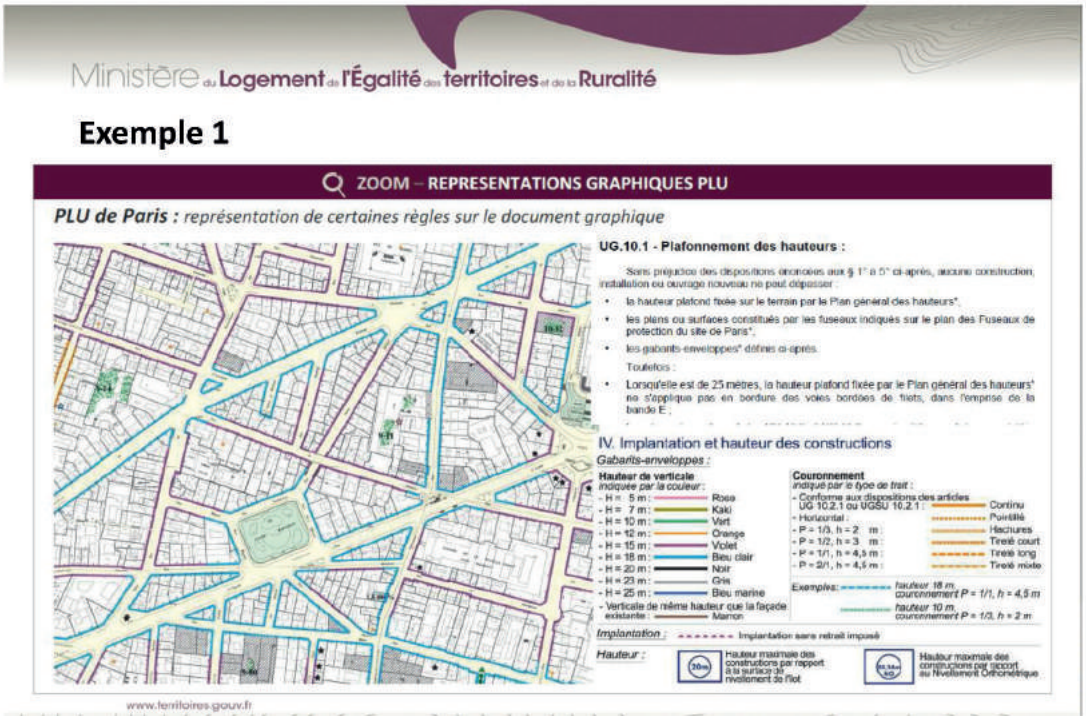
Donc, le Code propose une présentation plus thématique. On retrouve la même présentation dans la partie législative et dans la partie réglementaire. Ce n'est pas un plan imposé aux collectivités. Donc, elles sont libres de présenter de cette façon-là. À la limite si elle veut continuer à recourir à la liste, rien ne l'empêche de le faire. Mais voilà, elle peut avoir une approche plus thématique. Et comme je vous le disais, aujourd'hui tous les items du règlement du PLU sont désormais facultatifs, c'est-à-dire qu'on a vraiment une boîte à outils dans laquelle la commune ou la communauté compétente pourra piocher pour adapter son projet de territoire.

Pour encourager un document plus pédagogique, le Code a mis aussi l'accent sur la promotion des documents graphiques. En fait, avant le décret de 2015, on avait une liste dans le Code, on définissait une liste fermée d'éléments opposables qui pouvaient figurer dans les documents graphiques, par exemple, les espaces boisés classés, les secteurs protégés, des emplacements réservés, qui fermait un petit peu l'exercice. Aujourd'hui, toutes les dispositions écrites peuvent être représentées sous forme graphique. C'est un exercice totalement ouvert. C'est une possibilité, ce n'est pas une obligation, mais le cas échéant il est peut-être plus facile, de représenter une règle de façon graphique plutôt qu'une description écrite.

Par ailleurs le Code rappelle bien que le périmètre des OPA de secteurs doit figurer dans les documents graphiques. Ça a du sens, mais voilà, parfois il y avait des présentations assez disparates à ce niveau-là. Alors, on peut avoir des représentations graphiques à portée réglementaire, puis on peut avoir des illustrations pour expliquer la règle. Comment est-ce qu'on distingue dans un PLU ce qui relève de l'illustration ou ce qui relève de la prescription ? Là, le Code apporte des précisions. Il y a le premier cas de figure qui existait déjà dans la pratique. Si la règle écrite précise expressément qu'elle s'appuie sur une représentation graphique, il n'y a pas d'ambiguïté, et la représentation graphique a bien une portée réglementaire. Par exemple, ce cas-là où dans le PLU de Paris, on a des dispositions qui concernent les plans de hauteur et qui renvoient des codes couleurs pour les différentes hauteurs sur un document graphique. Dans le texte même, il est dit « Le texte renvoie à cette représentation ». Donc il n'y a pas ambiguïté.

Dessiner la règle…

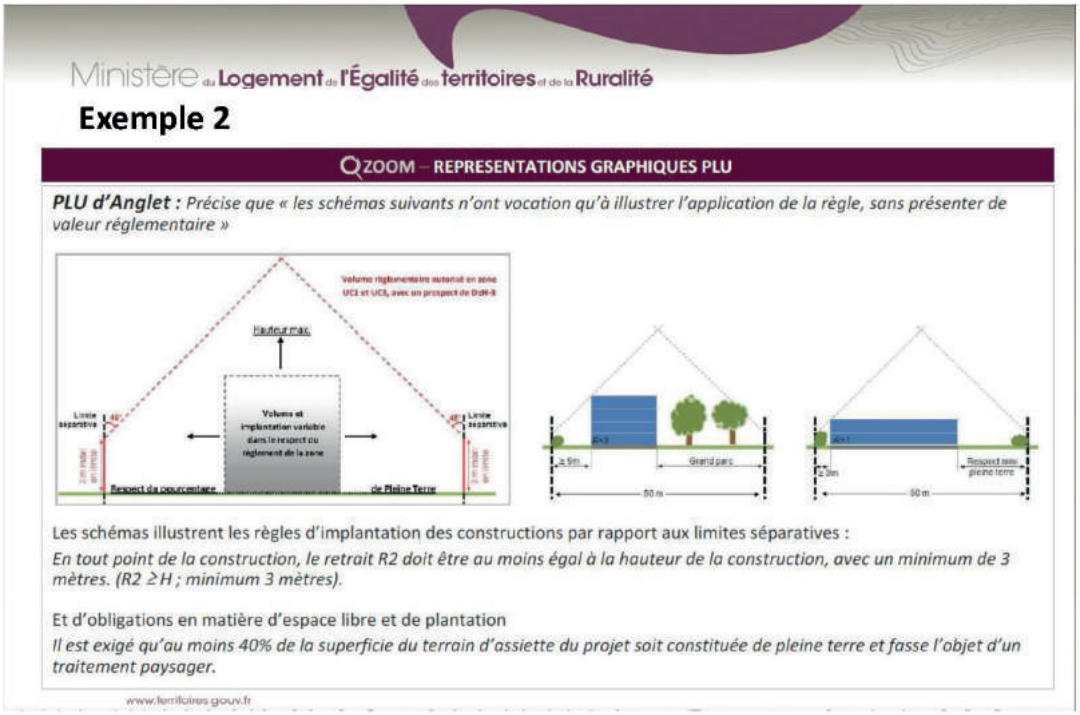
Les règles graphiques sont opposables



Deuxième cas de figure, la règle ne fait pas l'objet de rédaction, mais simplement d'une représentation graphique. Alors, dans ce cas-là, le règlement doit mentionner expressément qu'il s'agit d'une représentation à caractère prescriptif. Si cette précision n'est pas apportée, on considère qu'il s'agit seulement d'une illustration. Donc, sans précision, par défaut, c'est simplement une illustration, c'est ce cas par exemple qu'on trouve fréquemment dans les PLU pour expliquer le calcul et les limites séparatives, par exemple.

Expliquer la règle…

Les illustrations graphiques n'ont pas de valeur juridique



Donc, le décret 2015 a explicité un certain nombre de choses, il a aussi introduit des nouveaux outils ou les a généralisés. Alors, quelques petites précisions concernant les zones à urbaniser. Avant le décret 2015, ne pouvaient constituer des zones à urbaniser uniquement dans des secteurs naturels destinés à être ouverts à l'urbanisation. Aujourd'hui cette définition a été ouverte, donc pas besoin qu'il s'agisse de secteurs naturels, il peut s'agir par exemple de secteurs de friche ou de renouvellement urbain qui peuvent rentrer du coup dans cette catégorie. Sur la densification, il y a un outil nouveau qui est assez fort, c'est que le PLU désormais peut définir des règles minimales de hauteur et d'emprise au sol, c'est-à-dire qu'on a franchi le pas de l'époque où on avait une limitation de la constructibilité. Là c'est plutôt la possibilité donc de définir des gabarits minimums pour permettre d'avoir une certaine densité dans les secteurs stratégiques de la commune ou de l'intercommunalité. Et dans ce cas-là, une justification particulière devrait être apportée dans le rapport de présentation du PLU.

Sur les aspects mixité sociale et fonctionnelle, il y a toujours le maintien des règles classiques qui permettent de favoriser la mixité à l'échelle d'une zone, d'un secteur ou d'unité foncière, la possibilité d'aller encore davantage dans le détail puisqu'on peut avoir aussi de la mixité à l'échelle d'un même bâtiment. Par exemple, on a la possibilité d'avoir des règles spécifiques au rez-de-chaussée d'un bâtiment et des règles différentes aux étages supérieurs. Ça peut permettre, par exemple, de tenir compte des zones où il y a un risque d'inondation, de permettre un certain nombre de destinations au rez-de-chaussée dans la perspective d'inondation pour limiter les impacts.

Et puis alors, il y a eu des évolutions en ce qui concerne les destinations pour les constructions. On est passé de neuf destinations à cinq destinations, avec vingt sous-destinations. On va dire où est la simplification si on a tout ce détail ? Quel était l'intérêt de cette réforme ? En fait, l'intérêt c'est que, avant comme après, pour passer d'une destination à une autre il faut faire une demande d'autorisation d'urbanisme. C'est une contrainte administrative supplémentaire. Pour passer d'une sous-destination à l'autre, à l'intérieur d'un même item, je précise, cette demande d'autorisation n'est pas requise. Donc ça permet, quand on est au sein d'une même destination, de faire évoluer plus facilement « les usages » dans une zone, dans un secteur. En revanche, si on passe d'une sous-destination par exemple qui relève du secteur de l'habitation à une sous-destination qui relève plutôt des activités tertiaires, on change de catégorie, donc là il faut bien faire une nouvelle demande d'autorisation d'urbanisme. Le contenu de ces différentes destinations et sous-destinations a été précisé par un arrêté de 2016 qui est quand même assez frugal, qui définit de façon synthétique ces différentes destinations.

De 9 à 5 destinations pour les constructions

ZOOM – LES NOUVELLES DESTINATIONS ET SOUS-DESTINATIONS

AVANT
Limitation à 9 destinations
•Exploitation agricole ou forestière
•Habitation
•Hébergement hôtelier
•Commerce
•Artisanat
•constructions et installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif (CINASPIC)
•Bureaux
•Industrie
•Entrepôt

APRES
Limitation à 5 destinations et 20 sous- destinations
Exploitation agricole et forestière
•Exploitation agricole
•Exploitation forestière
Habitation
•Logement
•Hébergement
Commerce et activités de service
•Artisanat et commerce de détail
•Restauration
•Commerce de gros
•Activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle
•Hébergement hôtelier et touristique
•Cinéma
Équipements d'intérêt collectif et services publics
•Bureaux et locaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés
•Locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés
•Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale
•Salles d'art et de spectacles
•Équipements sportifs
•Autres équipements recevant du public
Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire
•Industrie
•Entrepôt
•Bureau
•Centre de congrès et d'exposition

Contenu défini par arrêté 10 nov. 2016

www.territoires.gouv.fr

L'un des apports aussi de cette réforme, de ce décret de 2015, c'était de faire du PLU un document plus stratégique. Vous savez, c'est toujours cette recherche d'équilibre entre un document de planification sur le moyen ou le long terme, et puis la souplesse, l'adaptabilité au projet urbain. Comment apporter une certaine stabilité à un document tout en permettant la réalisation des projets ? Donc, il y a eu un certain nombre d'évolutions sur le plan d'Orientation de l'Aménagement et Programmation, les OAP. Celles qui existaient déjà sont maintenues, il n'y a pas de remise en cause. Il y a eu la création d'un outil spécifique qu'on appelle les OAP « sans règlement ». Ce n'est pas des OAP vides, mais ça veut dire qu'on peut avoir dans un PLU, uniquement dans les zones à urbaniser ou dans les zones urbanisées, des OPA qui se suffisent à elles-mêmes, c'est-à-dire qu'on a un secteur OAP, mais on n'a pas de dispositions dans le règlement qui correspondent à ce secteur. Le but est de permettre de favoriser l'urbanisme de projet. C'est-à-dire que dans un règlement, c'est très normé, c'est très figé et finalement ça ne laisse pas beaucoup de marges de manœuvre pour mettre en place un projet d'aménagement qu'on n'a pas forcément anticipé. C'est-à-dire que la commune ou l'EPCI peut avoir des ambitions pour un secteur, et c'est à cet endroit-là qu'il y avoir un potentiel pour développer un projet d'urbanisation, sans avoir de partenaire en tête. Il n'y a pas encore de projet précis pour ce secteur, mais l'EPCI attend une certaine qualité de projet pour ce secteur, mais elle n'entend pas définir un cadre strict.

Le Code de l'Urbanisme prévoit que dans ce cas-là un contenu, a minima à définir pour ces OAP. Par ailleurs, les OAP sont définies librement. Les OAP doivent porter a minima sur un certain nombre d'items qui sont définis dans le Code et qui correspondent, finalement, aux grandes thématiques du règlement, notamment sur la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, la question de la mixité, la question de la desserte par les transports en commun et les réseaux et, à chaque fois, on doit avoir un schéma d'aménagement. Le Code nous donne les items, mais ne nous dit pas comment doivent être rédigées les OAP. Là, c'est un point qui fait l'objet de débat, de discussion dans le cadre de différents ateliers. Donc, c'est un outil nouveau et il y a beaucoup d'attentes pour savoir ce que ça va donner concrètement.

Participante

Quelle est la valeur de l'OAP sans règlement par rapport à l'OAP?

Alexandra COCQUIERE

Au niveau de la prescriptivité c'est la même chose, donc les OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme dans un lien de compatibilité, mais pas de conformité comme pour le règlement. Alors, sur la question de la compatibilité et de la conformité, ces liens qui existent avec les OAP en général, ça tient vraiment à la nature de l'OAP. Le règlement, ce sont des dispositions qui ne laissent pas de marge de manœuvre. Donc, un permis de construire doit simplement « appliquer les règles définies ». Les OAP, elles, sont écrites, elles sont définies d'une façon plus stratégique. C'est difficile d'être conforme avec un objet qui n'est pas rigide, qui n'est pas défini strictement. Donc, on a des schémas, on a des orientations un peu générales, donc ça tient plus à la nature de l'OAP, mais elle est bien opposable aux autorisations d'urbanisme.

Participant

Ça veut dire que dans l'OAP graphique, vous avez dit que le périmètre doit être défini, mais est-ce que les intentions, les fonctions à l'intérieur de l'OAP doivent aussi être clairement définies ? Je prends un exemple: un espace public à créer, est-ce qu'il doit être clairement dessiné ?

Alexandra COCQUIERE

Ça, c'est vraiment une question qui interroge les praticiens et les commentateurs, c'est vraiment de savoir quelle est la teneur de ces OAP ? Le Code dit : finalement il faut quand même une OAP qui soit suffisamment consistante pour qu'elle soit bien opposable. Donc, il faut quand même que les OAP disent quelque chose parce qu'aujourd'hui, on peut très bien avoir un règlement et des OAP qui sont très succinctes, qui se superposent dessus, ça peut être très variable. Le problème c'est que le Code ne nous dit pas dans quelles mesures les OAP doivent être précises. Donc, c'est ça qui mériterait d'être approfondi. Le Ministère en charge du logement a déjà sorti un guide pratique qui va être complété par la FNAU avec des exemples plus concrets, ça devrait arriver vers le mois d'octobre. Mais de mémoire, j'avais été cherché justement sur la question de ces OAP sans règlement et il n'y a pas beaucoup de précisions, il y a encore des choses à expliquer.

Participant

Mais dans le cadre d'une OAP avec règlement, même question, est-ce qu'on est obligé de préciser le contenu ?

Alexandra COCQUIERE

Non, là où on a un règlement, les OAP sont beaucoup plus libres. Vu qu'on a déjà des dispositions qui sont cadrées à ce niveau-là, le format de l'OAP qui se superpose sur ces zones-là, est définit d'une façon beaucoup plus souple. On peut avoir des OAP qui sont très succinctes et/ou des OAP qui sont plus enrichies. Après, imaginons qu'il y a un contentieux, moi, personnellement je me suis posé la question parce que si ça arrive, vu qu'aujourd'hui tous les items du règlement sont facultatifs et que la commune peut choisir de mettre en œuvre telle ou telle règle. Si le règlement est succinct, que l'OAP qui se superpose est succincte aussi, on peut se poser des questions sur la légalité du PLU qui voit se prononcer et définir des règles sur ce territoire. Mais ça, c'est un autre débat.

Participant

Par rapport à ta question, nous, à Bordeaux, dans les OAP on a supprimé ou on n'a jamais mis le cadastre. On a simplement mis des formes de plans type hygiène, etc. Il n'y a pas de cadastre. Comme ça personne ne s'embête à savoir si on est sur la parcelle du voisin ou chez soi, et ça depuis 2006. Et dans la version du PLUi, comme on a parallèlement introduit ce qui s'appelle « les servitudes de localisation », qui peuvent être utilisées pour la voirie, les espaces verts, etc., et là, on vous donne une localisation sur ces terrains. Ca peut-être un terrain qui fait 3 ha, il faudra par exemple créer un espace dédié à public, etc. Donc, c'est quand l'aménagement se fera que l'on verra si on le met à droite, à gauche… Donc, l'OAP quelque part, permet de retracer une cohérence d'ensemble. Là, il est prévu d'avoir de la voirie, là il est prévu d'avoir un parc.

Alexandra COCQUIERE

Mais c'est ça l'esprit de l'OAP « classique », cette vision, effectivement, plus stratégique sur un secteur particulier. Maintenant, l'OAP dite sans règlement, elle a une autre fonction finalement, elle doit être à la fois stratégique, mais pas floue non plus. Donc, il faut trouver un équilibre entre les deux, et je pense que c'est un outil qui mérite d'être observé.

C'est une option qui est ouverte aux auteurs du PLU, ce n'est pas une obligation. Il y a eu des demandes, apparemment, dans le cadre de la concertation sur le décret pour ouvrir ce type d'objet, mais ça inspire une certaine prudence et une frilosité auprès de nombre de praticiens. À côté de ça, il y a eu la création des OAP dites patrimoniales.

Participant

Est-ce qu'on doit déjà des PLU qui appliquent ce type d'OAP ?

Alexandra COCQUIERE

Alors, c'est très récent parce que le décret il est entré en vigueur au 1er janvier 2016, donc c'est vraiment des PLU qui sont en cours d'élaboration. Je n'ai pas connaissance. A l'IAU, on est plutôt planification régionale, mais on travaille aussi sur des avis techniques, sur des PLU, des SCoT, mais je ne n'ai pas eu de retour encore sur de tels projets, mais c'est encore vraiment récent, donc, je pense qu'il va falloir attendre un petit peu avant de les voir apparaître. Et donc, attendre encore un peu plus pour savoir s'il va y avoir du contentieux, ce n'est pas impossible.

Alors, à côté de ça, il y a des OAP patrimoniales, alors « moins révolutionnaires ». Ces OAP dites patrimoniales, en fait elles permettent de mettre l'accent sur la conservation, la préservation, la mise en valeur des éléments de paysage, quartier, îlot, immeuble. La liste est longue. Là, ça se superpose au règlement. Ça permet de mettre l'accent sur ces préservations. Mais sans les appeler de cette façon-là on avait déjà des OAP de ce type qui étaient mises en œuvre dans un certain nombre de PLU. Elles peuvent s'appliquer classiquement en superposition du règlement, et puis aussi dans ce qu'on appelle les zones RNU du PLU. Je vais en dire un mot après. Dans les PLUi, dans certaines hypothèses, on peut avoir simplement un renvoi au RNU, et on peut avoir des OAP patrimoniales à cet endroit. Je vais vous expliquer ça tout de suite.

Pour encourager l'élaboration du PLU intercommunal, le pouvoir réglementaire a réfléchi à des outils d'incitation, surtout après la reconfiguration intercommunale, et quand il y a encore le choix de prendre ou non la compétence. Les collectivités étaient un peu frileuses à s'engager dans une telle démarche en disant : « oui, mais le PLUi ça couvre un territoire énorme ». Bon, il y a une petite partie urbaine, mais finalement il y a beaucoup de ruraux, donc, il n'y a pas vraiment d'enjeux au niveau projet urbain.

Ça fait quand même beaucoup de contraintes pour pas grand-chose. En gros, ça ne donne pas trop envie d'y aller. Alors, pour faciliter le passage au PLUi, cette possibilité a été introduite par le décret 2015, ça convient surtout à ces configurations-là, mais ça ne se limite pas, mais bon ça parle surtout aux PLUi plus ruraux ou partiellement ruraux, la possibilité dans les zones U du PLUi de renvoyer simplement au RNU, c'est-à-dire pas besoin de définir à cet endroit-là un règlement spécifique ou une OAP. C'est uniquement

possible dans les zones U, ça veut dire que dans les zones AU où il va y avoir des enjeux, il faut vraiment se pencher sur la question, avoir une réflexion et définir des règles. Donc, ça permet de simplifier l'élaboration du PLUi dans des zones où, avant, finalement, le RNU s'appliquait purement et simplement là où on avait des cartes communales. Donc, j'ai rajouté pour encourager le PLUi les nouveaux outils (OAP que j'ai évoquées avant) mais qui concernent tous les PLU d'une façon générale. Et puis accessoirement, il y a eu aussi une petite clarification du contenu du PLUi qui tient lieu de PLH ou/et de PDU. Au fil des différentes évolutions, on avait bien compris que le PLUi qui tient lieu de PLUi-HD, prend finalement le contenu du PLH et du PDU, mais on n'était pas toujours tout à fait certain de savoir dans quelle boîte ça se rangeait. Donc, là, il y a des passerelles qui sont plus explicites entre les différentes pièces du PLU qui tient lieu de PLH ou de PDU, avec des renvois au Code de la Construction et de l'Habitation, du Code des Transports, pour dire ce qui relève du rapport de présentation, ce qui relève des OAP, du règlement, des annexes, etc.

Participant

Est-ce que le législateur envisage carrément la disparition de la carte communale… ?

Alexandra COCQUIERE

Non.

Participant

Comment ça fonctionne là où il y a les cartes communales et où on passe en PLUI ?

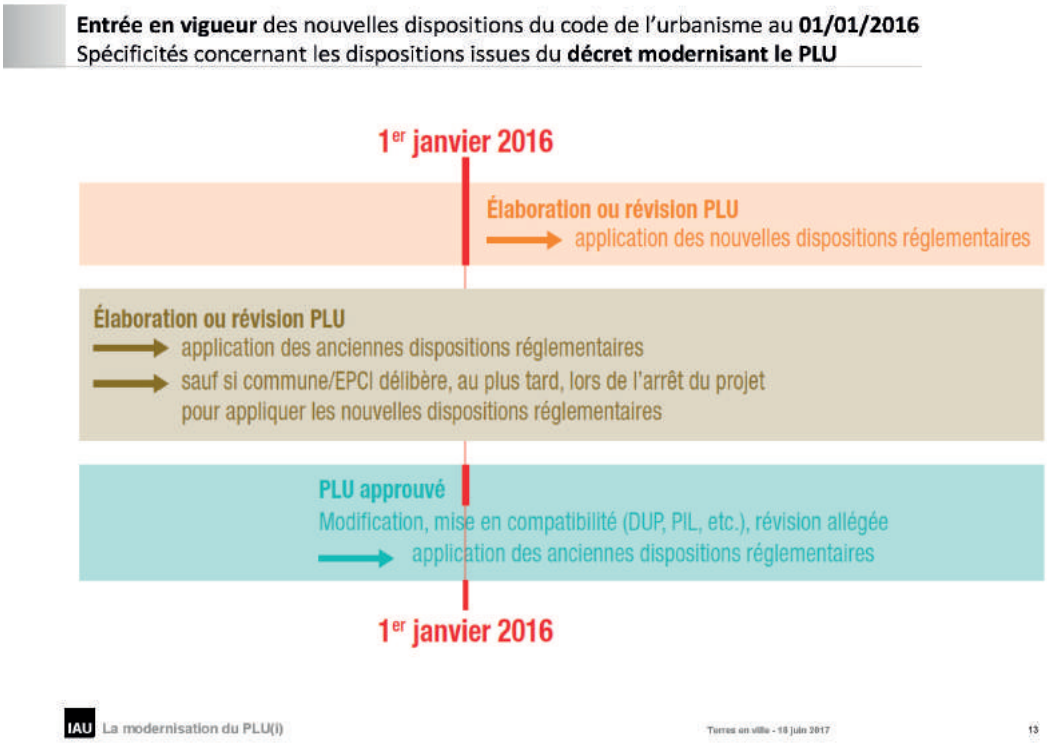
Alexandra COCQUIERE

Là où il y a une carte communale, le PLUi « écrase les documents antérieurs ». Donc, il n'y a plus de carte communale. Mais on sait bien que la carte communale c'est un « RNU amélioré ». Pour des communes qui étaient soit avec une carte communale ou simplement au RNU, ça permet d'avoir une transition en douceur. Mais bon, rien n'empêche, même dans des zones rurales, de définir un règlement ou des OAP, une fois encore c'est une option. Mais c'est une option qui permet, surtout dans des PLUi qui sont très étendus, d'essayer de simplifier au moins dans un premier temps la procédure, de stabiliser les choses.

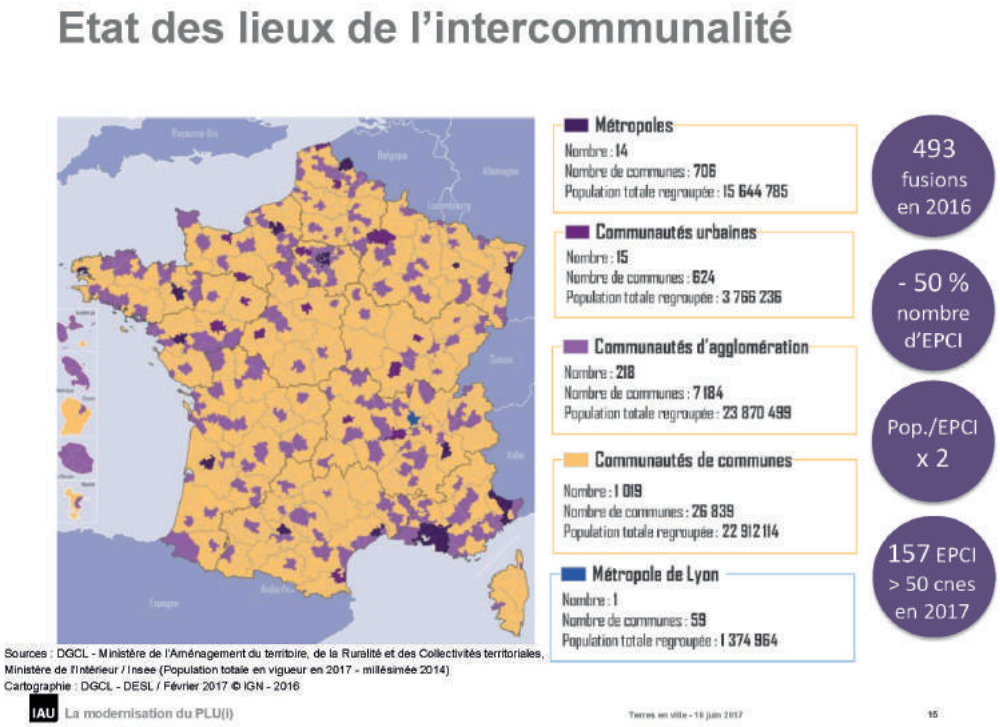
Un mot peut-être sur le calendrier de mise en œuvre. Donc, pour rappel, tout ce qui concernait simplement la réécriture de la partie législative du Code de l'Urbanisme, elle est entrée en vigueur au 1er janvier 2016, donc, ça veut dire qu'à partir du 1er janvier 2016, quel que soit le stade d'élaboration des textes, on fait référence à la nouvelle codification. Ceci étant, comme on est sur une recodification à droit constant ça ne veut pas dire que si une commune a approuvé son PLU le 15 janvier 2016 et qu'elle évoquait encore l'ancienne codification, ça n'entache pas le PLU d'illégalité pour autant. Sur le fond, c'est les mêmes dispositions. Il y a l'effort de concordance à faire, mais ça ne remet pas en cause le PLU. C'est une doctrine confirmée par le Ministère, il n'y a pas de souci par rapport à ça. Après, la question se pose surtout de tout ce qui est des nouveaux outils et les apports apportés par le décret de 2015. En principe, le décret est rentré en vigueur au 1er janvier 2016, mais on a plusieurs cas de figure.

Après le 1er janvier 2016, toutes les nouvelles élaborations ou révisions de PLU vont être faites au regard du code en vigueur et au regard du décret de 2015. Donc, il n'y a pas d'ambiguïté là-dessus, on applique les nouvelles dispositions. Pour les PLU qui étaient en cours d'élaboration ou de révision avant le 1er janvier 2016, il y a une phase transitoire. Par défaut, on applique les anciennes dispositions réglementaires puisque le PLU a été lancé sous l'empire des anciennes dispositions. Et il y a une possibilité pour l'EPCI surtout si elle a lancé l'élaboration récemment, de se mettre au pas, et de s'inscrire dans les nouvelles dispositions, et à ce moment-là, la commune ou l'EPCI devra le préciser au plus tard lors de l'arrêt du projet. C'est recommandé de le faire avant (au plus tard jusqu'à l'arrêt du projet) pour dire qu'elle s'inscrit dans les nouvelles dispositions. Cette précision-là, son intérêt, c'est d'éviter d'avoir à des PLU qui seront mixtes avec ce qui est bien dans les anciennes dispositions et ce qui est bien dans les nouvelles et d'y avoir quelque chose de bancal.

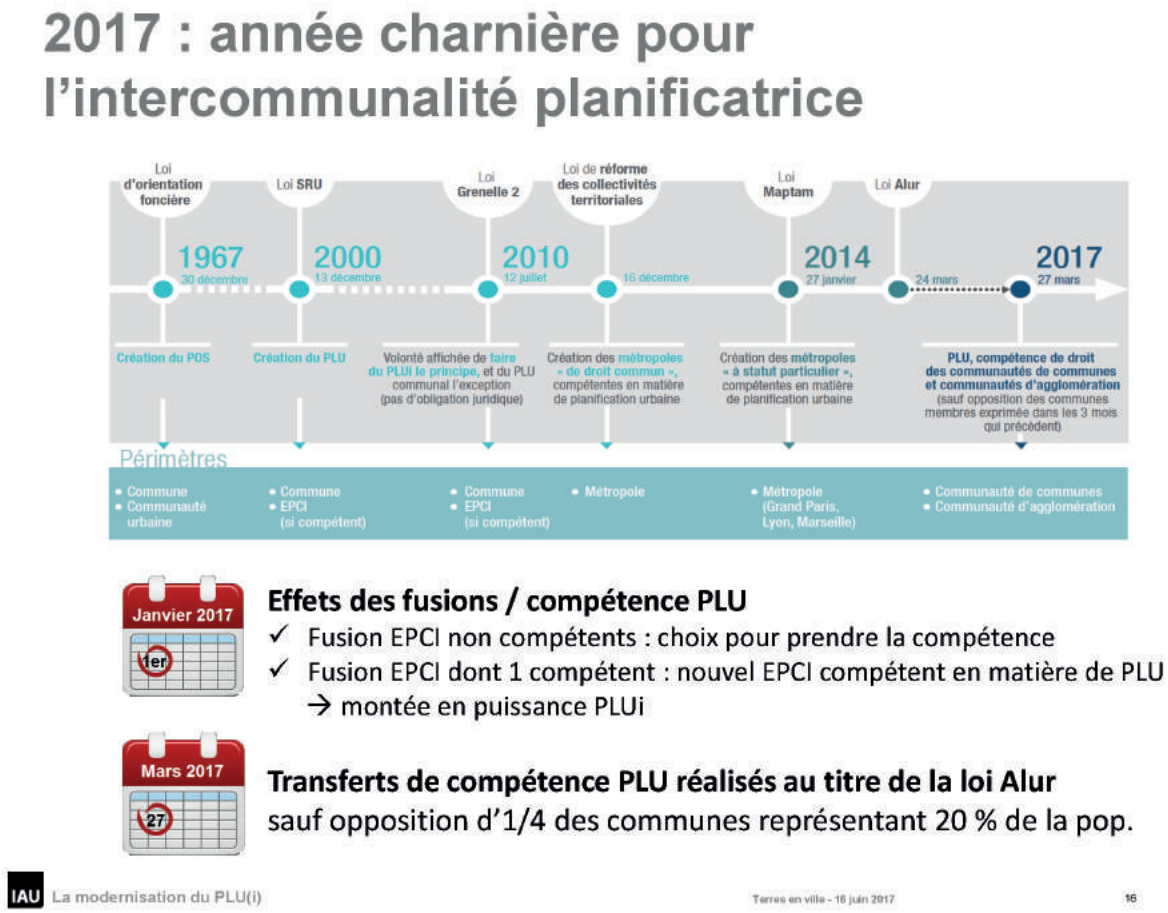
Pour les PLU qui ont été approuvés avant le 1er janvier 2016, sous l'empire des anciennes dispositions, tout ce qui relève des évolutions « légères » se font sous l'empire des anciennes dispositions réglementaires, une fois encore pour ne pas avoir de PLU bancal. Et par contre, s'il y a une révision, là, ça se fera sous l'empire des nouvelles dispositions. Je ne sais si c'est clair. Voilà pour le côté calendrier.



Là j'ai parlé un peu du fond. Je voulais aborder maintenant la question de l'évolution, du développement des PLU intercommunaux suite, principalement, à la reconfiguration intercommunale, la réforme territoriale. Il y a eu des impacts assez inattendus, on va dire, sur le développement des PLUi. Donc, là, c'est simplement un rappel du chiffre que vous connaissez sans doute par ailleurs suite à la loi MAPTAM et à la loi NOTRe de 2015, on a eu un mouvement intercommunal sans précédent avec une réduction du nombre d'EPCI par deux, globalement des EPCI qui ont beaucoup grossi et un nombre de fusions importantes, presque 500 fusions en 2016. Et ça, ça a un impact important sur le développement du PLUi.



Donc, quelques chiffres (voir illustration), vous avez aujourd'hui la France qui est couverte à l'exception de quelques communes, par des intercommunalités de différentes importances. On a quand même aujourd'hui plus de 150 EPCI assez étendus avec plus de 50 communes, ce n'est pas négligeable. Et cette reconfiguration et ces fusions ont un impact sur la prise de compétence en matière de PLU. Alors là, je vous avais remis la frise un petit peu de l'évolution sur ce terrain (voir illusration).

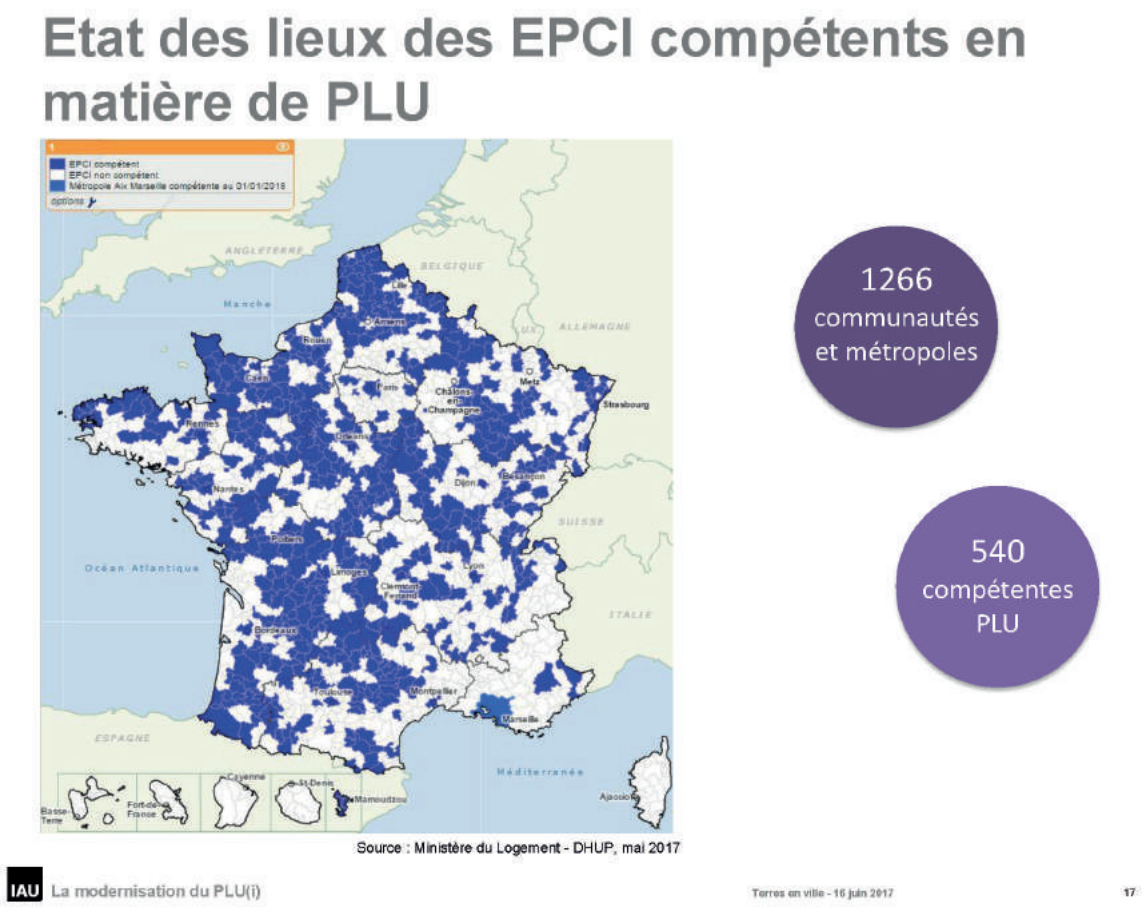


C'est vrai que la question de la compétence PLU au niveau de l'intercommunalité, elle fait débat depuis longtemps. Dans le cas de la loi GRENELLE, le législateur a essayé de faire passer ce transfert comme une compétence de droit, ce n'est pas passé. Donc la loi ALUR, le législateur a essayé une deuxième fois, on y est presque avec un transfert automatique, mais conditionné, donc c'est compromis. En 2014, la prise de compétence au niveau de l'intercommunalité est loin d'être généralisée. Malgré tout, on a des communautés urbaines, des métropoles qui sont compétentes de droit, et toujours la question se posant pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Donc, il y a eu des nouvelles prises de compétence à partir de là, mais c'était encore relativement stable. Et puis, il y a eu la loi MAPTAM puis la loi NOTRE qui a impliqué des reconfigurations importantes avec des schémas départementaux de coopération intercommunale qui devaient être finalisés en 2016 et 2017 en fonction des cas, et des seuils de population qui ont été augmentés. Donc on allait vers des EPCI plus étendus, des fusions assez importantes.

Et là, ça a eu un effet inattendu parce qu'on est entre l'urbanisme et la réforme territoriale, ce n'est pas les mêmes acteurs, mais ça a eu un impact important sur la prise de compétence en matière de PLU parce que lorsqu'au moment d'une fusion vous avez un EPCI qui est compétent en matière de PLU et l'autre qui ne l'est pas, on peut même avoir un EPCI compétent et trois autres qui ne le sont pas, enfin j'exagère, c'est celui qui a pris la compétence qui l'emporte, et donc, c'est l'ensemble de l'EPCI qui prend la compétence. Donc, il y a des EPCI qui se sont… enfin, des collectivités qui se sont trouvées engagées dans cette démarche un peu malgré elles, et du coup ça a eu un impact sur le développement potentiel de ces PLUi.

Par ailleurs, ça, c'était au 1er janvier 2017, on a eu une avancée assez importante. En ce qui concerne la clause

de rendez-vous qui avait été définie par la loi ALUR. Donc, pour rappel, la loi ALUR avait dit au 27 mars 2017 ce transfert automatique de la compétence aux communautés d'agglomérations et aux communautés de communes, sauf si dans les trois mois qui précèdent, un quart des communes, représentant 20 % de la population, s'est opposé au transfert. Donc, là ça y est on est passé, je n'ai pas de regard sur l'ensemble de la France. Ce que je peux vous dire c'est qu'en Île-de-France ça a été un rejet dans tous les cas. C'est seulement les EPCI qui l'avaient pris volontairement qui l'ont gardé. Visiblement, il y a eu deux approches. Il y a les communes qui se sont spontanément opposées ou non au transfert de compétences, et puis parfois des EPCI qui ont suscité cette opposition en prévenant les communes qu'ils n'étaient pas encore prêts pour passer à cette prise de compétence. Le retour je ne l'ai pas. Aujourd'hui quand même, on peut avoir une vision d'ensemble de ces EPCI qui sont compétents en matière de PLU. C'est le Ministère du Logement qui a réalisé cette carte, on voit toutes les zones bleues correspondre au périmètre des EPCI compétents (voir illustration). Donc, quand même on a eu un bond en avant assez important. C'est presque la moitié des communautés et métropoles existantes qui sont aujourd'hui compétentes en matière de PLU.



Donc voilà, un bond en avant assez important. Mais la prise de compétence du PLU, qu'est-ce que ça implique ? Donc, dans le droit commun c'est l'EPCI nouvellement compétent qui prend la gestion des PLU communaux et le cas échéant intercommunaux déjà approuvés. Donc, ça veut dire qu'il peut les modifier, les mettre en compatibilité, et ça à l'échelle initiale. Donc, c'est la « gestion courante », puisque les PLU étaient pris, ils restent toujours en vigueur. Après, il y a la possibilité pour les procédures qui étaient en cours au moment de la prise de compétence, la possibilité pour l'EPCI de poursuivre cette procédure d'élaboration de révision, mais avec l'accord de la Commune. Donc, avec l'accord de la Commune, ça signifie que la Commune dit oui ou non si elle est d'accord de poursuivre, et si elle n'est pas d'accord, la procédure s'arrête. Et puis l'EPCI n'est pas obligé de poursuivre cette procédure, donc, c'est un choix. Par ailleurs, le point important, c'est évidemment la possibilité d'élaborer un PLUi à l'échelle du périmètre intercommunal. Donc, il n'y a pas une obligation de s'engager immédiatement dans ce travail, mais au plus tard l'EPCI devra le faire au moment de la révision d'un des PLU préexistants. Donc, ça, c'est le moment le plus tardif pour le faire. Et quand on est sur des intercommunalités qui sont quand même très étendues, des occasions de voir un PLU devoir être révisé se multiplient. Ça peut arriver très vite. Et du coup, ça a suscité quand même un certain nombre d'inquiétudes auprès des élus quand déjà ils sont confrontés à gérer un nouveau périmètre important, d'apprendre à connaître des EPCI qui ont été intégrées et s'approprier des nouvelles compétences. Ça fait beaucoup de choses au même moment.

Donc, il y a eu des aménagements qui ont été apportés dans le cadre de la loi Egalité Citoyenneté du 27 janvier 2017, et principalement deux.

En ce qui concerne, tout d'abord, les communautés d'agglomérations et les communautés de communes qui sont issues de fusion dite mixte, lorsque j'évoquais tout à l'heure le cas où on a un EPCI qui est compétent et un EPCI qui ne l'est pas, en matière de PLU, pour ces communautés, pendant une période transitoire de cinq ans à compter de la création de l'EPCI, il est possible pour ces communautés de réviser un PLU simplement à l'échelle de la commune. Tout à l'heure je disais que c'était l'élément déclencheur pour l'élaboration d'un PLUi. Dans ce cadre-là et dans cette période transitoire, la communauté d'agglomérations ou la communauté de communes pourra réviser un PLU communal à l'échelle de la commune, ça permet de temporiser un petit peu. Ça, c'est un premier aménagement.

Le deuxième aménagement concerne les communautés XXL, on va dire, si on met XXL c'est après 50 communes, et là c'est en ce qui concerne les communautés de plus de 100 communes en dehors des métropoles, donc, ça c'est une disposition qui est pérenne en revanche. Il est possible d'élaborer des PLU intracommunautaires, donc, à l'intérieur d'un même périmètre intercommunal. Il sera possible d'avoir plusieurs PLU de la responsabilité du même EPCI. Il y a des conditions, il y a un cadre. Donc, il faut une dérogation de l'État. Il faut prévoir un calendrier d'élaboration, voilà, projeter un petit peu le travail. Et puis, si dans les six ans de l'obtention de la dérogation à un SCoT à une échelle, parce qu'on n'a pas été approuvé, sur le SCoT, cette dérogation n'est plus valable. Donc, la pérennité de ces dispositions, elle tient à l'élaboration d'un SCoT plus ou moins. Donc, ce n'est pas complètement anecdotique. Aujourd'hui il y a une dizaine d'intercommunalités de plus de 100 communes. Par ailleurs, ça ne concerne pas toujours spécifiquement le PLUi. Donc, c'était quelque chose qui avait été introduit par la loi ALUR. On est toujours dans cette histoire d'équilibre entre le bon périmètre de SCoT et le bon périmètre du PLU, c'est toujours un petit peu en discussion. Et par ailleurs, pour donner un peu plus de marge de manœuvre et de lest notamment à ces grandes intercommunalités, la loi a supprimé l'échéance de « grenellisation » des PLU et des SCoT qui avait déjà été reportée plusieurs fois. Donc cette fois-ci, la « grenellisation » sera opérée au moment de la révision des documents. Donc, ça ne concerne pas uniquement les PLUi, mais accessoirement oui. Donc, j'espère que je n'ai pas été trop confuse. Si vous avez des questions, n'hésitez pas, voilà.

Et donc, tout à l'heure, M. Guyot évoquait la question du PLUi et du SCOT qui descend à l'échelle de la parcelle. Aujourd'hui il y a vraiment des interrogations sur la place de l'un par rapport à l'autre vis-à-vis principalement de ces reconfigurations et par ailleurs de l'élaboration des SRADDET sur les grandes régions. Donc, il y a vraiment une question qui se pose d'équilibre entre le PLUi qui est normalement un document réglementaire, mais qui a pris aussi une dimension stratégique et d'un SCoT qui est en principe stratégique, mais qui peut avoir des conduites très prescriptives. Donc, il y a des questions à la fois de périmètre et de contenu qui ne sont pas encore complètement démêlées.

Questions de la salle

Participante

Une remarque sur la réaffirmation et le rôle de chaque document à l'échelle régionale, le SCoT ou le PLUi. Il y a nécessité d'avoir ces document-là et les rôles qui leur sont attribués avec notamment l'importance du PLUi à l'échelle du bassin de vie et l'importance du SCoT à l'échelle du bassin d'emploi. Et là, il s'agit vraiment en fait non plus de définir le périmètre du document en tant que tel, mais de définir le périmètre du bassin de vie et de définir le périmètre du bassin d'emploi. La deuxième remarque aussi c'était par rapport aux prises de compétences suite à l'échange du 25 Mars 2017. Le plus gros travail a été fait finalement avec la possibilité qui avait été introduite de prescrire un PLUI avant le 31 décembre 2015 pour éviter la caducité des POS. Et ça a été vraiment le gros de la prise de compétence. Et là au 27 Mars 2016, il y a eu énormément d'oppositions soit des communes, soit des EPCI, et il n'y a eu que 62 intercommunalités au 27 Mars 2016 au niveau national.

Participante

La question que je me pose par rapport au SCoT et au PLUi : c'est vrai que nous on vous écoute et on raccroche les morceaux parce qu'on est dans cette histoire même si on n'est pas juriste. Mais la question principale pour nous c'est que ces documents-là coutent énormément d'argent, et sont sous des échéances qui sont souvent très longues. Le SCoT de l'agglomération d'Angers, c'est sept ans voire neuf ans par rapport au PLU et tout de suite terminé on est en révision. En parallèle, je vois par rapport à la Métropole, à l'Hôpital du Travail dans lequel je travaille, on essaie de mettre en place une dynamique pour avoir des actions sur les sujets qui nous intéressent, sur l'agriculture, enfin l'agriculture périurbaine dans le cadre de l'agglomération. Et là, au niveau de la mise en place d'actions et des sous, on n'en a pas. C'est vrai que je trouve que c'est compliqué d'agir vraiment sur un territoire lorsqu'on est en éternel recommencement, c'est un peu ce que disait M. Guyot. Et je trouve que cet argent qui est utilisé pour toujours recommencer n'est pas utilisé pour de l'action sur le territoire. Moi, je travaille dans le domaine depuis 5 ans. Parfois on s'impatiente.

Participante

J'avais une question par rapport à… vous parliez du travail de concertation qu'il y a eu pour préparer le décret. Ce travail de concertation, s'est passé comment au niveau des parties prenantes qui ont été mises autour de la table ? Est-ce qu'il s'est fait dans la douleur ou il s'est fait de façon harmonieuse ? Et puis, deuxième question, maintenant qu'on a mis en place ce nouveau décret, comme vous nous disiez, on n'a pas assez de recul pour pouvoir vraiment dire si on a fait les bons choix, etc., mais est-ce qu'il est prévu en d'évaluer le dispositif ?

Alexandra COCQUIERE

Alors, sur la concertation, je n'étais pas du tout partie prenante dans ce travail, donc, c'est vraiment quelque chose que je ne connais pas. Sur les travaux de réflexion sur la mise en œuvre du décret, j'ai l'impression que c'est vraiment en fonction des acteurs. Je sais qu'au sein de la FNAU, enfin, les agences d'urbanisme, on a un club planification avec différents clubs thématiques. Mais je pense que dans le cadre du club PLUi il y a beaucoup réflexions par rapport à ça. Donc, je n'ai pas connaissance d'une autre démarche où le club PLUi a organisé au niveau national. Je pense que c'est vraiment en fonction des réseaux. Mais du coup, pour parler du cas de la FNAU, il y a vraiment des questions qui se posent dès maintenant sur comment mettre en œuvre ce décret parce qu'il y a ce travail en cours d'élaboration du guide, la première partie du livre qui est déjà parue, qui a été publiée par le Ministère.

Participant

Je voudrais faire une observation pour avoir travaillé pendant un certain nombre d'années en DDE et pour avoir travaillé sur la planification du sol. On avait quand même vraiment deux types de documents entre le POS qui demandait des applications de stricte conformité, un document qui posait vraiment des problèmes quotidiens parce qu'une fois qu'on avait inscrit une règle, c'est cette règle-là qui s'appliquait uniquement. Et puis un document de planification plus large dans lequel on était plutôt sur la compatibilité. Je pense que là, et l'exposé que vous avez fait est très intéressant pour ça, on a introduit finalement dans le PLU ce qui posait réellement problème, c'est-à-dire la dimension : plus de compatibilité que de conformité, c'est-à-dire qu'on garde pour certains aspects, si j'ai bien compris, des possibilités d'aller jusqu'à la conformité, des règles très strictes sur certains espaces, mais aussi d'introduire dans d'autres espaces des formulations beaucoup plus proches de la compatibilité. Ce qui par rapport à ce qui a été dit dans l'introduction peut donner une certaine souplesse pour l'interprétation du document et pour l'amélioration ou la qualité des projets qui devront être présentés. Et dans ce sens-là, je trouve que c'est vraiment une révolution, et du coup, effectivement, entre SCoT et PLUi au-delà de la question même du périmètre on se retrouve avec deux documents dans lesquels on a à la fois de la compatibilité et de la prescription stricte. Donc, je crois que là c'est vraiment une révolution majeure.

Participant

Vous avez parlé beaucoup des OAP et du règlement, mais on a plein d'autres choses qui viennent sur un document d'urbanisme. Le PADD déjà c'est une chose importante. Il y a des PLU qui tombent parce qu'ils sont attaqués sur le PADD, parce que la réglementation et les choses comme ça ne sont pas vraiment conformes à ce qui avait été dans le PADD. Ça peut arriver. Vous avez également les corridors écologiques qui semblent s'ajouter. Dans certains secteurs vous avez les PPRI, les PPRL. Donc, toutes les choses-là ça veut dire que si on n'avait que ça à traiter quand on monte un document d'urbanisme, on va dire ce serait relativement « simple », sauf qu'il y a tellement de choses qui viennent s'ajouter que ça complexifie puisqu'on a de quoi écrire dans un sens, c'est démoli par l'autre parce que finalement on n'est plus dans la règle.

J'avais une autre question, mais plus technique. Un RNU, par principe il n'y a plus de zones. Dès qu'il y a un RNU il n'y a pas de zones définies. C'est l'appréciation pratiquement du Préfet qui dit si c'est constructible ou pas ?

Alexandra COCQUIERE

Ce n'est pas du règlement RNU. Ça veut dire que le PLU devra préciser que dans ces zones U on n'appliquera uniquement le RNU. Donc, ce n'est pas un zonage, c'est juste qu'à cet endroit-là, on applique le RNU.

Participant

Une remarque par rapport à ce qui a été dit à la fin, on reproche beaucoup la complexité, l'excès de réglementations. J'ai comme l'impression qu'on n'a pas simplifié. Donc, ça me pose question. On reproche beaucoup à la complexité. Mais si on dit qu'on va simplifier, on a peur car si on ne prévoit pas les règles, on ne sait pas ce qui arrivera ni comment s'y retrouver.

Participante

La simplification, c'est compliqué ! (rires)

Participant

Par rapport à ce que vous disiez, effectivement, à partir du moment où on offre la possibilité de ne pas avoir de réglementation c'est de l'urbanisme négocié. En face, effectivement, il faudra avoir une très bonne technicité de l'instruction. À partir du moment où il faut de la technicité, on n'est pas allé au bout de la réforme. On a rendu obligatoire pour faire court les PLU intercommunaux, mais par contre un PLU ça sert à quoi ? Ça sert à regarder, à donner des autorisations. Qui les donne les autorisations ? Ce n'est pas l'EPCI, c'est le Maire. Et c'est là que je dis, on n'est pas allé au bout. C'est qu'on a mis des outils qui demandent vraiment une gestion efficace et une connaissance fine des jurisprudences, de la façon de le faire, de voir comment les voisins font, etc. Mais ça reste le Maire. Et le Maire dans beaucoup d'EPCI, c'est lui qui conserve sa cellule d'instruction. Donc, on a quelque chose, on a un travail en collectif, mais je l'applique, moi, à mon échelle, et là ça ne correspond plus. Et pour que ça fonctionne, malheureusement ce qu'il faut c'est faire des équipes d'instructions vraiment efficaces. Ça se fait. Nous, à Bordeaux, il y a eu la métropolisation. Donc, il y a certaines communes qui ont métropolisé, mais pas d'autres. On se retrouve encore maintenant avec les communes qui sont métropolisées, donc, qui ont uni leurs équipes, mais c'est quand même le Maire qui continue à signer, mais, ça, c'est peu évoqué. Et à un moment, il va falloir savoir ce que l'on veut. Quelque part si on enlève au Maire la possibilité de signer, quelque part, il ne restera plus grand chose. Mais ça, c'est la vision technique.

Participant

On parlait de la notion d'urbanisme de projet. On hérite d'un passif des communes. On ne part pas d'une feuille blanche quand on fait de la planification, et du coup, c'est séduisant la notion d'urbanisme de projet. Et on tient toujours concrètement compte de l'existant et qu'il faut le faire évoluer. C'est une erreur de vouloir garder le zonage qu'on avait avant et d'essayer de voir à la micro parcelle comment on peut évoluer. Par contre, on ne peut pas tout effacer et tout repenser pour avoir un nouveau modèle de développement d'un territoire qui est plutôt à l'échelle communale et intercommunale. Je m'interroge là-dessus. Du coup ma question elle est pour les territoires qui sont très avancés dans le PLUi, comment vous avez géré ça ? Est-ce que vous avez réussi à aller au-delà, finalement, d'une évolution logique d'un PLU qui intègre cette notion de projet, pour aller au-delà de simplement prendre l'existant et de faire évoluer à la marge. D'aller un peu plus loin. Je ne sais pas si c'est assez clair comme question, mais vraiment intégrer cette notion d'urbanisme de projet tout en tenant compte de l'existant.

Participant

Je veux répondre sur Bordeaux, mais c'est vrai que nous ce qu'il y a c'est que nous sommes intercommunal depuis 1982. On avait un POS intercommunal depuis 1982. Donc, déjà il y a ce travail-là. Pour l'urbanisme de projet à proprement parler, c'est vrai qu'on ne peut pas comparer des structures comme les anciennes communautés urbaines et des métropoles avec, on va dire des communautés de communes ou autres. Là où on a vraiment fait du PLU de projet, on a quasiment tout déréglementé. Mais on est sur des secteurs

où on a vraiment des équipes dédiées au niveau de l'instruction. Déjà, si vous voulez, au niveau de l'organisation du projet urbain, il y a eu une équipe dédiée avec un architecte-conseil, avec tout un staff technique pointu, et tout se passait déjà en négociation avec les promoteurs. Les promoteurs venaient avec le terrain, il y a des fois où en face une équipe technique leur a dit, bon, OK, il y a un promoteur lambda, il a ça et ça pour nos terrains, lui il a ça et ça, essayez de vous mettre d'accord pour échanger un bout de terrain. Donc, les promoteurs ont changé de terrain, etc. Et à partir de là c'était : maintenant que nous proposez-vous ? Et tout a été négocié au fur et à mesure. Et la fabrique métropolitaine a même organisé un moment des rencontres pour viser les jeunes à du speed dating, c'était les promoteurs et les architectes qui se rencontraient. Donc tout le monde a joué le jeu. Avant que ce soit vraiment officiel, tout était quasiment « illégal », n'importe quel promoteur aurait pu attaquer la collectivité en disant : vous êtes en abus de pouvoir, etc. Mais tout le monde a joué le jeu parce que tout le monde y avait intérêt.

Participant

Pour Rennes, en tout cas, ça appelle des réflexions. Chez nous, c'est très largement métropolisé. Y compris les services instructeurs de métropole, mais c'est plutôt d'ailleurs quelques grandes communes hormis Rennes qui ont conservé leurs compétences. Mais on a une bonne articulation. Mais ça peut concerner aussi les territoires ruraux, des permis en secteur rural. Moi je cite régulièrement un exemple. Quand j'ai fait un PLU communal pour une commune rurale dans la Métropole, avec le trouble d'un Maire qui face à un permis, une extension d'une exploitation en campagne et qui me disait : « c'est moche ». J'ai dit : « écoutez, c'est moche, mais vous l'avez refusé non ? » « Ben non, comment voulez-vous ? » « Ben, vous avez un architecte-conseil, vous l'avez sollicité ? » « Non ». Voilà.

Et il me dit : « ben oui, mais ça, c'est pour la ville de Rennes ». Je lui dis « non, ce n'est pas pour la ville de Rennes ». Moi, j'ai été élu dans une petite commune en dehors de Rennes Métropole, il y a un service d'architecture de conseil. Même ma petite commune pouvait se payer sans problème la consultation. Ce n'est vraiment pas coûteux, et ça permet, effectivement, de justifier, de dire pourquoi c'est moche. Et je disais au Maire : « si ça se trouve, si vous l'aviez sollicité, l'architecte-conseil vous aurait peut-être convaincu que finalement ce n'était pas si moche et peut-être vous auriez été satisfait ». Voilà, c'est toute cette articulation. Mais ça on n'est pas habitué, et notamment les petites communes dans les métropoles. Les métropoles c'est très varié. Il y a effectivement l'urbain avec l'ingénierie, la ville de Rennes, effectivement, avec son architecte-conseil, paysagiste-conseil, avec les services qui sont habitués, qui sont rodés à discuter, mais on est habitué. Dans les petites communes, c'est différent. Donc, là y a bien l'organisation effectivement métropolitaine. Dans les métropoles, l'on envisage clairement et ça ne pose pas de difficulté. Dans les petites communautés il n'y a pas cette ingénierie, donc, il n'y a pas cette capacité, il n'y a pas cette habitude de discuter avec ça. Là, il y a effectivement des écarts dans la mise en œuvre.

Le PLUi de Bordeaux Métropole

Par Vincent SCHOENMAKERS - Urbaniste Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine.

Vincent SCHOENMAKERS

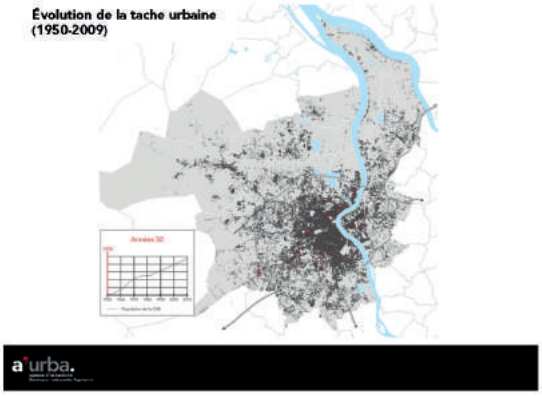
Alors, comme je dis toujours chaque année quand je commence les cours avec les étudiants, je leur dis : « Le droit de l'urbanisme en France c'est comme la grammaire, il y a une règle générale dont personne ne se sert, et après il n'y a que des exceptions et plus personne ne comprend rien. » Et c'est vrai que par rapport à tout qui s'est dit ce matin on était un peu là. Je vais vous l'expliquer un petit peu dans notre contexte à nous.

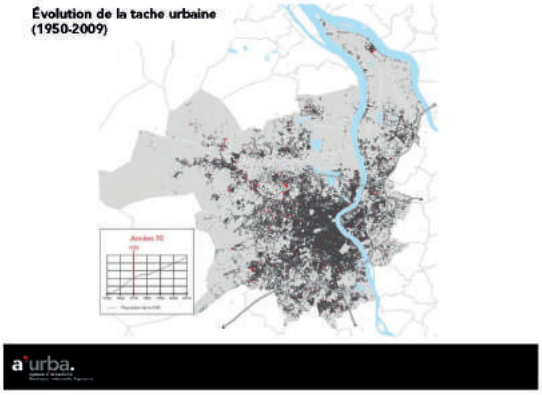
Je vous le dis au préalable, notre PLUi a été un PLUi trois en un. Pourquoi trois en un ? Parce qu'il fait Programme Local de l'Habitat, Plan de Déplacement Urbain et PLU. Donc, ce PLU trois en un, nous n'avons pas pris les fameux décrets dont vous parliez par rapport à l'ordonnance, parce que le PLU était arrêté en juin 2015, et l'objectif était de ne surtout pas aller remettre le doigt dans l'engrenage du Code de l'Urbanisme.

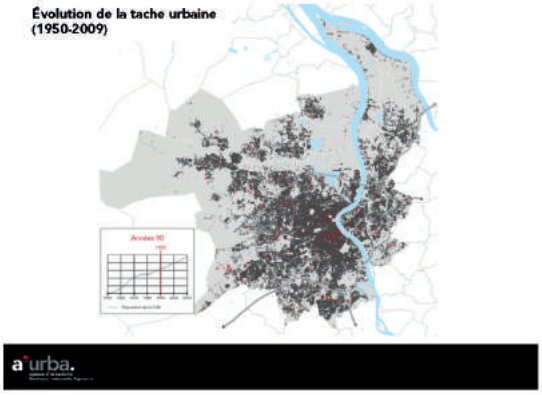
Donc, nous sommes, je pense, dans le premier groupe PLUi, mais qui pour le coup est toujours sur l'ancienne réglementation. Sinon on ne s'en serait pas sorti.

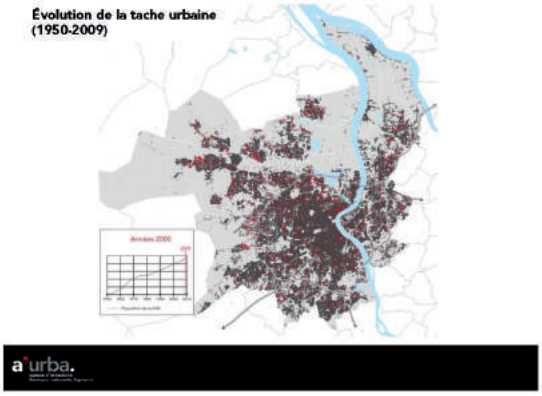
Donc, comme je disais, ce qui compte c'est vraiment le contexte. Nous nous avons un contexte particulier, nous sommes d'abord en POS intercommunal depuis 1982. Donc, les élus sont déjà habitués à travailler entre eux. C'est très important.

Nous sommes 28 communes. C'est vrai que nous étions 27 communes jusqu'à il y a trois ans. On travaille plus facilement à 28 communes que quand on est 93, 50, etc. 760 000 habitants et un taux de croissance de 1,23, ce n'est pas mal, mais Nantes est à 1,24, Toulouse est à 1,30 et les Rennais sont à 1,31 de croissance annuelle. Donc, c'est vrai qu'on est sur les secteurs de la France qui se développent pas mal. La conséquence de tout ça c'est que depuis les années 50, la tâche urbaine métropolitaine bordelaise augmente pas mal. Nous sommes très mal éduqués en la matière (voir illustration).







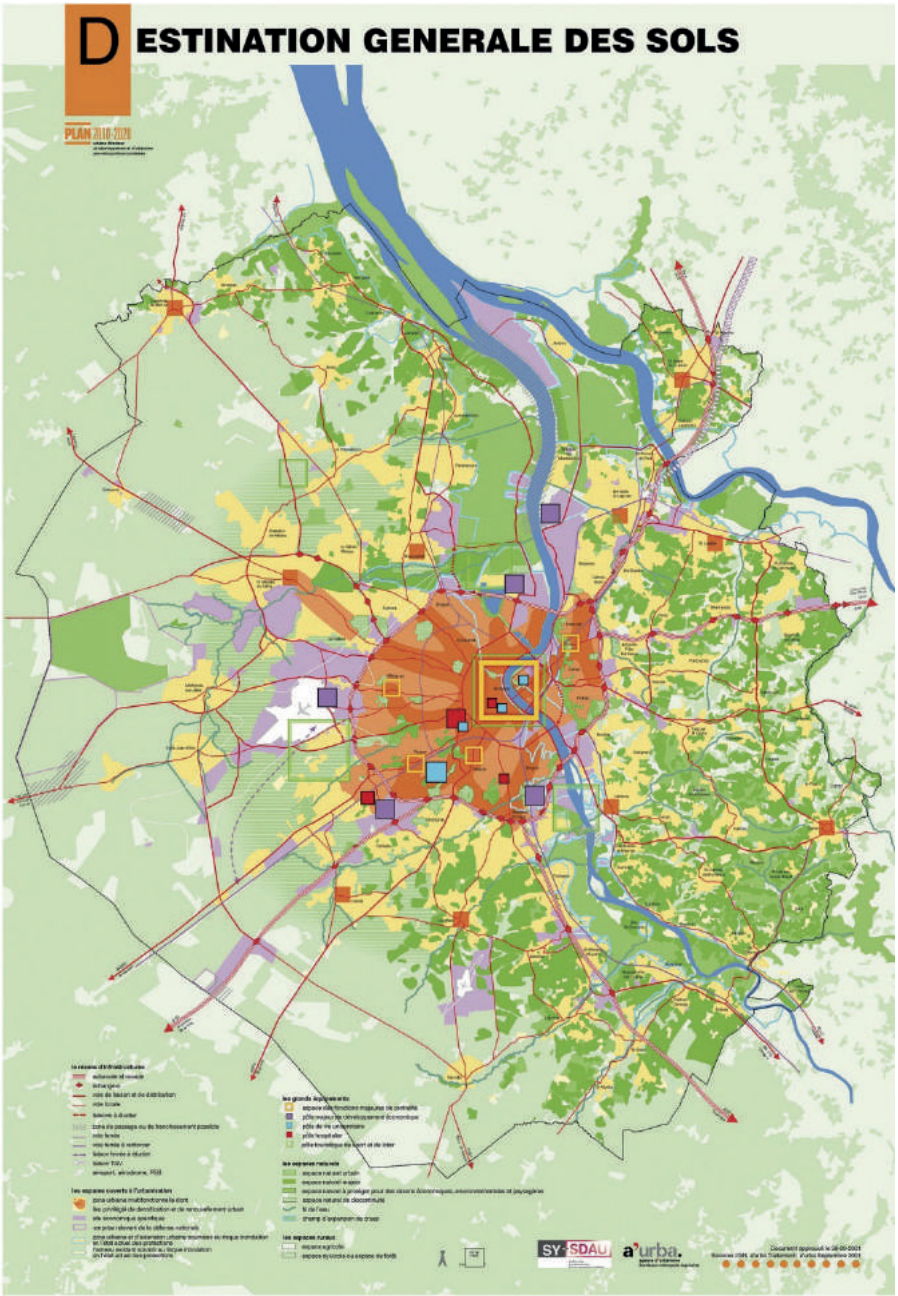


Pour nous, si vous voulez, on n'a pas de problème de place. Pour ceux qui connaissent, la rive gauche de la Garonne, on est tout de suite sur la forêt landaise. Donc, il y a toujours eu cette impression de terrain incognito à conquérir, on s'étale, on s'étale, on s'étale. Donc, Bordeaux est une des agglomérations les moins denses, une des agglomérations les plus motorisées, etc. Donc, là franchement on n'a pas de leçon à donner. Et puis, on a un schéma directeur valant SCoT, et je vous en parlais parce que tout ça, c'est ce qui permet de comprendre pourquoi on a des dispositions dans le PLU après, un schéma directeur valant SCoT de 2001 qui pour nous a été fondateur et le SCoT révisé et approuvé en 2014. Pourquoi un schéma directeur valant SCoT ? Parce qu'on se débrouille toujours pour être dans des phases de transition, et on arrive toujours à récupérer ce qu'il y avait avant, ne pas tout garder, c'est le hasard du calendrier tout simplement.

Donc, ce que vous avez en vert foncé en 2001, c'était très important, on s'est vraiment lancé là-dessus parce que nous nous sommes aperçus, si vous voulez, qu'une large partie de la croissance urbaine qui s'était opérée depuis les années 50 sur Bordeaux, on l'avait fait sur les terroirs à Orsay, les appellations d'origine contrôlée. Donc, ça nous posait comme un petit problème, sachant que globalement, c'était quand même quand il y avait vente des terroirs AOC pour de la promotion, ce n'est jamais les promoteurs qui venaient séquestrer les agriculteurs, c'était quand même les viticulteurs qui demandaient et qui faisaient toujours pression auprès des élus à ce que ce soit classé en urbain. Il faut quand même aussi arrêter leur petit discours où c'est toujours la pression urbaine, etc. C'est quand même l'agriculteur et le propriétaire qui demandent à ce que ce soit classé en U.

Participant

Ce qui est le cas quand l'agriculteur est le propriétaire !



Vincent SCHOENMAKERS

Ce qui n'est pas souvent le cas, peut-être en viticulture.

Donc, tout ce qui est en vert foncé, on a pris en 2001 la décision de le sanctuariser, et là on avait travaillé à l'époque au 25 millième, et donc, toutes les zones viticoles qui le méritaient, ça avait été un gros travail fait avec la Chambre d'agriculture, avec le Syndicat Interprofessionnel des Vins de Bordeaux, avec l'INAO et les syndicats viticoles. Tout a été protégé. Et ça, c'est le point de départ de la politique agricole en lien avec le fait urbain. Ca date de 2001.

Parallèlement, dans le SCoT de 2014 on a essayé de donner une vocation à tous ces terroirs, tous ces espaces agricoles, la majeure partie du terroir, mais aussi de la vigne. On a essayé de donner une sorte de vocation. Donc, simplement dire on protège ça, si derrière il n'y a pas de projet, on sait très bien qu'un jour ou l'autre ça part, voilà. Donc, là l'objectif c'est de voir vraiment ce que l'on peut en faire.

Donc, on a : Bordeaux Métropole qui concerne les 28 communes. On a les EPCI périphériques, et là actuellement c'est le travail du Sysdau. Le Sysdau c'est le syndicat intercommunal qui gère le SCoT de la métropole bordelaise, et donc là c'est un gros travail en termes de paysage, en termes de mise en culture de secteurs plutôt forestiers ou voir la façon dont on peut redynamiser la sylviculture parce que dans ces espaces-là, la sylviculture, ce sont des gens qui ont 1 ha, 1 ha et demi, dont ils ont hérité, mais qui ne sont pas sylviculteurs.

La vraie sylviculture, celle qui est très productive, elle est un petit peu plus loin. Donc, là en fait chacun a hérité un jour ou l'autre au grès des héritages

de quelque chose, mais les gens pour eux, c'est simplement de la réserve foncière. Et c'est d'autant plus embêtant chez nous que les forêts, contrairement à la Sologne ou autre, sont ouvertes, ce n'est pas clôturé sauf dans les réserves de chasse. Une forêt chez nous, tout le monde peut la pratiquer. Le week-end vous êtes en vélo, vous faites 10 km et vous vous retrouvez en forêt. Mais ces forêts ne sont pas entretenues, donc ça pose des problèmes de sécurité, d'incendie, etc. Là, maintenant, on essaie de travailler sur la vocation. Mais à un moment, il va falloir aussi trouver les financements, voir ce que l'on y fait, trouver les acteurs pour occuper le terrain, etc.

En 2006, le premier PLU est approuvé, au regard de ce qui s'était passé au schéma directeur SCoT 2001 où on avait protégé les terroirs viticoles. On s'est aperçu au fil du temps que les terroirs étaient protégés, mais personne ne s'était soucié du maintien économique des entreprises. Et à un moment, on s'est retrouvé un petit peu embêté parce qu'il y avait par exemple plusieurs cas d'entreprises viticoles qui étaient en difficulté parce que sur Bordeaux la viticulture ce n'est pas uniquement Château Margot, Château Lafitte, etc.. Il y a les petits aussi et ils sont nombreux. Et là, il y avait possibilité de faire quelque chose, mais il aurait fallu, si vous voulez, que, quelques arpents soient vendus pour faire une petite opération. Ce qui aurait permis de relancer la trésorerie. Et là, on s'est aperçu qu'on était vraiment très stricts sur les terroirs, mais à un moment, dessus ça ne tournait pas. Donc, dans le PLU, on a au moins essayé de prendre en compte la partie économique, si je puis dire, et là, d'emblée, dans la réglementation, on a expliqué ce qu'est l'activité agricole. C'est donc, effectivement, tout ce qui est élevage, pâturage, agriculture, etc. Mais on a explicitement écrit : l'agriculture c'est aussi la ferme auberge, la table d'hôte, la vente des produits de l'exploitation in situ. Tout ça, on l'a écrit. Et j'ai même poussé jusqu'à dire y compris, par exemple, la transformation de certaines granges en salles de mariage, etc. Tout ça, on l'a expliqué.

Alors, il faut savoir qu'on a eu de grosses difficultés parce que le PLU, approuvé en 2006, ça veut dire que tout ça on en discutait courant 2004. Là on a eu de grosses difficultés avec la DDE de l'époque parce qu'entre-temps, je crois que c'était la loi SRU, qui avait sorti qu'en zone agricole ne peut faire que ce qui est strictement agricole. Et là, strictement agricole pour beaucoup de gens, c'est la pelle et la bêche. Donc, avant d'écrire ça, on avait pris la tâche de la Chambre d'agriculture, qui était à 100 % d'accord avec nous sur le fait de dire : l'agriculture ce n'est pas simplement, effectivement, quelqu'un au dos courbé ou sur son tracteur, il y a tout le reste, et on doit s'occuper du reste. Ce qui permet d'avoir la trésorerie régulière, et donc qui maintient in fine l'exploitation et qui souvent permet à l'accompagnant d'avoir le salaire ou le second salaire, etc. Et donc pour nous c'était vraiment très important.

Et les difficultés avec la DDE, ça a été : non ce n'est pas légal. On est allé jusqu'à dire à la DDE qui ne voulait pas et qui nous a dit on ne laissera pas passer le PLU, on leur a dit chiche, Monsieur le Préfet, et déferrez le PLU, puis on verra ce qui se passera, ou en tout cas, considérez au contrôle de légalité qu'il n'est pas bon. On est allé jusque-là. À l'époque, les services de la CUB étaient un petit peu moins timorés. C'est passé. La seule marche arrière que nous avons faite ça a été de dire, parce qu'on avait même donné la possibilité de construire des bâtiments nouveaux en zone agricole pour justement accueillir les gîtes. Donc la seule concession que nous avons faite ça a été de dire : OK, on enlève l'affaire des bâtiments nouveaux, et tout ce qui est gîte ou autres, on les accepte uniquement dans des bâtiments existants. Au moins on a limité. Alors, quitte à dire : on est d'accord, ce qui signifie que l'agriculteur il a une vieille grange, il va la transformer donc en activité économique annexe, je caricature, quitte à ce qu'il déplace ses vaches et qu'il les mette dans un bâtiment neuf pour pouvoir dégager ses étables, qui elles étaient anciennes et les transformer, voilà. On est allé jusque-là, si vous voulez.

Globalement, depuis 2006, on a eu de la chance, on n'a pas eu de recours, ça s'est bien passé, et puis il n'y a pas eu de difficultés particulières. Ce qui fait que pour le PLU approuvé en 2016, le dernier PLU, on a gardé cette dynamique-là. On s'est dit, bon ça marche, mais on a quand même amélioré les choses. Au niveau de la façon dont on a travaillé, les communes, comme je vous disais, elles ont déjà l'habitude de travailler ensemble, mais on sentait qu'il y avait quelques tiraillements où on n'était pas encore à l'époque dans les débats sur la métropolisation. Donc, c'est vrai qu'il y a toujours des allers-retours. Les élus avaient envie de reprendre un petit peu d'indépendance par rapport au PLU de 2006. Ça, dans les débats, ils nous ont tous dit, oui, mais quand même on s'aperçoit qu'on ne s'y retrouve pas chez nous. Il y avait eu beaucoup de communes où la promotion avec la croissance avait poussé, et c'est vrai qu'au corps défendant des élus de temps en temps, on avait quand même réussi à maintenir des hauteurs un petit peu plus supérieures à ce que les élus initialement avaient souhaité. Dans la négociation, c'était laisser convaincre, et quand la promotion est arrivée, il y a eu quand même des réactions de la population. Et d'ailleurs, en 2014 la CUB est passée de gauche à droite parce que les Maires des communes moyennes les plus bâtisseurs ont sauté à cause de ça. On ne le savait pas encore, mais on le pressentait.

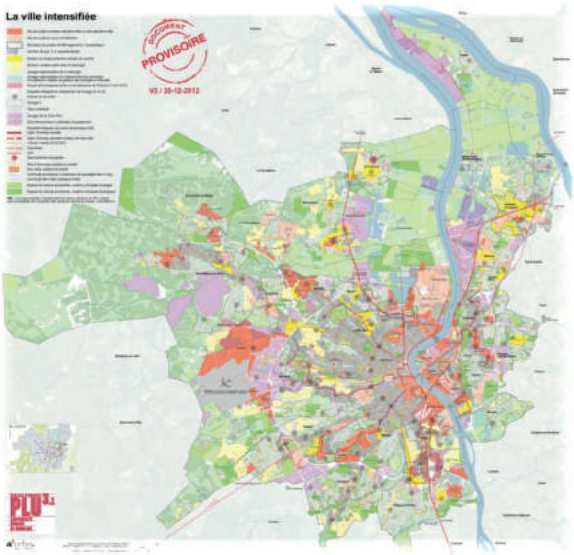
Donc les élus essayaient de tirer un petit peu la couverture à eux, sachant que maintenant la métropolisation, ce n'est plus ça. Donc, au niveau du travail on s'est dit, bon, pour reprendre ça, il y a deux solutions, soit on travaille avec chacun des 28 élus des communes et on essaie d'avoir un projet. En général, c'est le bazar le plus absolu il ne se passe plus rien. Soit c'est : construire un projet commun contextualisé, sachant que ce projet commun il était déjà préétabli.

Après, on est aussi spécifique dans le sens où c'est l'agence d'urbanisme depuis qu'elle existe en 67 comme la CUB, c'est nous qui travaillons sur le PLU, c'est nous qui travaillons sur le PLH, c'est nous qui travaillons sur le PDU, c'est nous qui travaillons sur le Schéma Directeur et sur le SCoT. Donc, c'est vrai aussi qu'automatiquement, ça rend les choses plus faciles, quand vous avez le même maître d'œuvre qui travaille sur tout, ce qui fait que, par exemple, nous systématiquement on arrive avec une version dite 0 que l'on propose aux élus. C'est la version vue du point de vue de techniciens qui font la synthèse de tout ce qui a été décidé et validé, proposé et voté depuis des années.

Donc, en général, quand on propose ça, une large partie de ce qui est proposé est acceptée, puis après, il y a les négociations. C'est vrai que là aussi c'est différent. Donc, pour construire le projet commun on s'est dit, il y a certes, une façon à travailler ensemble, mais sur l'agriculture il y avait vraiment besoin de créer une culture commune. Il y avait la nécessité de définir le projet politique. Parce que comme je vous le dis, on avait protégé certes les terroirs viticoles, mais la viticulture il n'y a pas que ça non plu. La sylviculture, on n'en a jamais trop parlé. Et après, il y a tous les secteurs de pâturage, les zones inondables. On a plus d'un tiers du territoire métropolitain qui est quand même tous les jours en dessous de la hauteur de la Garonne, à marée haute, deux fois par jour. Donc, chez nous les inondations c'est vraiment très important. Donc, il y avait besoin de discuter de tout ça. Pour travailler avec l'ensemble du collectif on a systématiquement travaillé à l'échelle communale et intercommunale, à partir de propositions. Et ces propositions elles ont été faites dans des ateliers de coproduction urbaine qui ont accouché des cartes Villes-en-Projet et de situations urbaines.

Donc, le premier atelier, la coproduction urbaine, symboliquement on l'avait organisé à Bègles. Bègles, c'est la commune dont le Député Maire est Monsieur Noël MAMERE. Donc, on s'est dit : Noël MAMERE, la majeure partie des gens le connaissent. Donc, on va plutôt essayer d'avoir l'approche verte, si je puis dire. Donc, globalement, organisation par atelier thématique, il y avait l'atelier forêt, il y avait l'atelier agriculture en zone inondable, l'atelier agriculture, ça allait, si vous voulez. On a fait venir, par exemple, à ces ateliers-là des promoteurs, des promoteurs sociaux entre autres, qui avaient commencé à s'interroger sur le fait de planter des potagers, dans les opérations d'habitat social. Sont venus des tas de représentants du monde agricole qui, si je puis dire, du plus pragmatique de bon céréaliculteur qui fait de l'agriculture industrielle ouverte sur les marchés mondiaux jusqu'à l'agriculteur le plus petit, le plus traditionnel, plutôt bio. Donc, on a regroupé tout ce petit monde avec un maximum d'élus. Et là, ça a permis d'essayer à minima au moins de faire discuter les gens entre eux, et que chacun entende des choses qu'il ne connaissait pas. C'est tout simplement de l'acculturation, ça, c'est important.

Parallèlement, donc les cartes villes intensifiées villes nature, ça ressemble à ça (voir illustration). A un moment on ne peut pas parler uniquement de l'urbain ou du naturel, les deux sont liés. Donc, la carte à l'échelle du territoire, la façon dont nous, maîtres d'œuvre, percevions les enjeux en termes de densité, de développement, etc. Et parallèlement, la carte de droite ville nature, même chose, carte faite un petit peu en chambre sur toute la somme des réglementations multiples et diverses allant des NATURA 2000 aux dernières dispositions qui existent à l'époque.



La carte, support de communication du projet intercommunal

Une ville intensifiée autour des transports en commun et des centralités
Une ville Nature

Donc, dans un monde idéal en appliquant tout ce qui est à appliquer en termes administratifs et réglementaires, voilà, du point de vue des technos, ce que pourrait être une carte de l'agglomération ville / nature. Et c'est vrai qu'à l'époque, il y avait aussi déjà les premiers débats avec la Direction Nature qui, le projet, si vous voulez, il s'appelait « 55 000 ha. » 55 000 ha, c'est la surface totale de la communauté urbaine. Et la Direction Nature a lancé un projet 55 000 ha de nature. Or, globalement on est à moitié/moitié, si vous voulez, sur 55 000 ha on a à peu près 51 % d'urbanisés et 49 % de nature. Là, le fait de lancer le slogan 55 000 ha de nature cela signifiait qu'y compris les espaces urbains doivent être constitutifs de nature d'une autre façon, mais constitutif de nature.

On a présenté ça aux élus. On est reparti les voir dans les communes. Ca a donné des cartes de synthèse de tous ces enjeux-là, et après on a divisé le territoire en quatre parties où on a regroupé les communes entre elles, pour les faire travailler en collectif. Alors, évidemment, à la limite du secteur il y a toujours quelque chose, il y a toujours le voisin qui n'est pas là, mais on a fait les découpages. Par exemple entre Pessac et Mérignac il y a quelqu'un qui était directeur des services de l'urbanisme à Mérignac et élu à Pessac. Donc il changeait de casquette et ça permettait de gommer les effets de marge. Et à partir de là, ça nous a donné l'accord global des élus, ça, c'est ce que je venais de vous expliquer, et on est parti là-dessus.

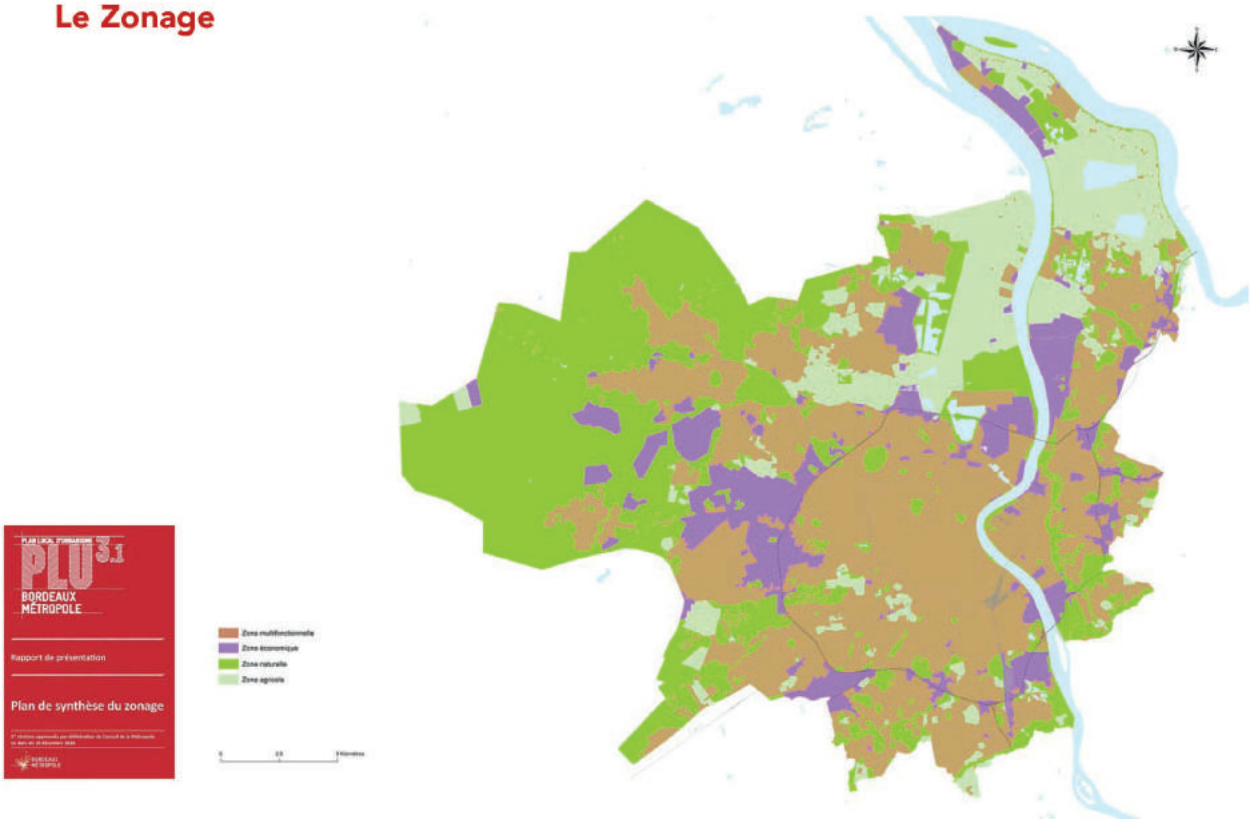
J'ai toujours la faiblesse de réduire le PADD à cette expression : moi je ne connais que des PADD dans lesquels il est écrit qu'il vaut mieux être riche et en bonne santé que pauvre et malade. Plus votre PADD va être épais et développé, et plus quelqu'un ira porter recours en disant : ah, ce que vous disiez Monsieur, ah oui, mais là il y a écrit ça, etc. et puis poum ! Patatras ! Plus notre PADD est précis plus vous aurez besoin de faire quelque chose, il faudra réviser parce qu'il y aura toujours une phrase qui aura trop précisé, etc. Une révision, ce n'est pas le même coût qu'une modification. Donc, globalement, nous on est resté assez pragmatique. Donc, nous avons un PADD où globalement, il vaut mieux être riche et en bonne santé que pauvre et malade. Donc, qu'est-ce qu'on dit ? Offrir les conditions de maintien d'une agriculture urbaine par des zonages adaptés, des secteurs en contact avec des espaces urbanisés, des zones agricoles prévues à l'urbanisation en frange urbaine et le recours à des actifs diversifiés. Dans le PADD il y a très, très peu de choses en matière agricole. On n'est pas allé en parler plus que ça.

Au niveau de la méthode, comme je vous disais, on avait bien sûr associé la Chambre d'agriculture aux ateliers. Donc la Chambre d'agriculture avait fait un gros travail, et ça vous n'y coupez pas, il y a nécessité quand même d'avoir un bon diagnostic agricole qui vous permettra de savoir ce qui se passe. Ça nous a permis entre autres d'identifier avec la Chambre les projets de diversification. Et je vous ai raconté tout à l'heure en 2006, on avait écrit pas mal de choses, on s'était un petit chipoté, il y avait les services de l'État, on avait tenu, mais on savait qu'on était un petit peu léger.

Et donc, pour le coup, ça nous a ouvert sur les dispositions réglementaires spécifiques. Et l'analyse des périmètres de protection des bâtiments d'élevage, ça aussi pour nous c'était important, sauf qu'on s'est aperçu très vite que là où il y avait des zones AU c'était les quelques fermiers justement qui avaient négocié pour vendre. Donc, certes, il y avait encore le bâtiment d'élevage, il y avait des lotissements tout autour, mais le fermier est resté un an et demi avant de partir à la retraite, il a tout fermé.

Donc là, si vous voulez, on a un petit peu adapté. Ca on arrive à voir, le zonage, l'agriculture c'est le vert que vous voyez, c'est une espèce de vert blanc, le vert anis c'est tout ce qui est zone naturelle, donc à l'intérieur, on a bien sûr la forêt, mais on a aussi tout ce qui est viticulture.

Le Zonage



L'objectif de la communauté urbaine, à l'époque la CUB, c'était de dire : si on ouvre une zone AU quelque part, on essaie quand même de conserver l'équilibre et donc de refermer un petit peu, par ailleurs. Là, par contre, le PADD est très strict et c'est ce qui nous guide.

Donc, au niveau de l'agriculture, on a deux zones agricoles : une zone AB, c'est A Biologique, et une zone qui viendra après AG, A Générique. En 2006, on a eu un désaccord avec la Chambre d'agriculture, pour la raison suivante : je vous disais donc depuis la loi SRU que le code précise qu'on met en zone agricole tout ce qui est dédié à l'agriculture. Comme nous avons des zones inondables, humides, de pâturage, etc., on n'avait pas voulu mettre les zones de pâturage en zone A. Pourquoi ? Parce qu'on s'est aperçu que dans ces secteurs-là ça faisait 20 ans que les pâturages étaient remplacés par du maïs, on est sur des secteurs de tourbes, et les gars en 20 ans, à force, si vous voulez, de passer, de labourer, etc., ça a complètement détruit les horizons tourbeux. Donc, ce que l'on a dit c'est dans ces zones-là, quand on est sur le bourrelet alluvial qui a une qualité de sol faite pour ça, parce que là ce sont des alluvions, etc., là on se met en agricole, je ne parle pas de la viticulture, je parle de l'agriculture céréalière. Le bourrelet alluvial, on le met en A parce qu'on considère qu'effectivement on a des terroirs qui sont en lien avec ce type d'exercice. Par contre, toutes les zones humides, certes on peut y faire de l'agriculture, mais si vous y faites de l'agriculture, et notamment de la céréaliculture, elle se fait aux dépens de la qualité du milieu. Donc, on avait mis ça en N indice C qui n'était pas du tout le N forestier ni rien. Il faut savoir que chez nous quand même les maïsiculteurs ce sont ceux qui financent le plus la Chambre d'agriculture, parce qu'on est d'accord la Chambre d'agriculture c'est une personne publique associée, mais c'est aussi un lobby, ils ont la double casquette. (Rires et désaccords de la salle).

Donc, pour le PLU 2006, on est allé dans le sens de la Chambre d'agriculture et on a dit : on va reconnaître le fait agricole, mais par contre on a quand même indicé tous ces secteurs en tant que A Biologique. Donc, c'est de l'agriculture, mais c'est un petit peu différent. La différence c'est quoi ? C'est que comme on est sur des secteurs naturels intéressants, on a des objectifs spécifiques. L'objectif, le premier, c'était concilier l'activité agricole et le maintien de la valeur écologique de ces espaces. Alors, attention, on n'essaie pas d'aller au-delà de ce que permet un PLU. Un PLU n'est pas là pour dire, on fait ça comme type de culture, etc. Ce n'est pas notre propos, on s'en détache. Par contre, effectivement, dans la présentation des enjeux par rapport aux présentations et dans la justification, on a expliqué, qu'on peut maintenir la valeur écologique de ces espaces parce que… parce que zone humide, parce que, etc. Et j'y viendrai après, on a utilisé tous les nouveaux outils sur les continuités écologiques et les continuités paysagères que l'on a surajoutées.

Préserver l'intégrité, à la fois, en termes de taille, de qualité des milieux, ça, on n'a pas dans l'article du PLU. Il n'est pas écrit, par exemple, qu'on ne peut pas faire un champ depuis tant d'hectares, etc. C'est hors de propos, ce n'est pas possible. Mais, c'est dans la présentation de l'ensemble. Le PLU c'est le projet des élus, donc la philosophie générale. Donc quelque part, l'administration qui n'a rien à voir avec la commune peut avoir lu, peut avoir regardé, peut être au courant de ça et donc, ça permet de dire : oui, mais comme l'objectif, c'est de préserver l'intégrité des espaces en termes de taille et de qualité, on va peut-être essayer de prendre des dispositions un petit peu spécifiques. Mais là, encore, ce n'est pas le PLU qui l'impose, c'est plus un outil d'aide à la connaissance, et d'aide à la décision pour l'ensemble de la sphère administrative française, qui, à un moment a son avis à donner en matière d'agriculture.

Par contre, on a interdit en zone biologique, d'installer la maison. En zone agricole générique, l'agriculteur en autorise à installer sa maison.

Participant

Mais les bâtiments sont autorisés ?

Vincent SCHOENMAKERS

Les bâtiments expressément nécessaires à l'activité type l'étable, la stabulation, les hangars, etc. Oui.

Participant

Donc, on est d'accord, ça existe en France, un règlement qui transige entre le A et N… qui permet dans un bâtiment d'être la maison.

Vincent SCHOENMAKERS

Oui, nous on l'a fait entre le AB et le A.

Alors, après, ce qui nous aide, parce que là, j'ai oublié de vous préciser… si je vous l'ai dit tout à l'heure, une large partie, c'est inondable. Donc le A biologique, en général, les zones humides sont quand même assez souvent là où c'est inondable, quand bien même on a des zones humides perchées sur le plateau, à 56 mètres. Et qui, eux ne sont pas du tout inondables par la Garonne. Mais une grosse partie, c'est inondable. Et donc, pour ça, on a le Plan de Prévention des Risques, qui est en zone rouge partout, donc, c'est vrai que ça aussi, si vous voulez aider à interdire, à limiter.

Autre zone, donc : la zone agricole générique. Et donc, là, je vous disais, exemple type, on y a mis par

exemple les bourrelets à l'usure de la Garonne et de la Dordogne. Là, il n'y a aucun problème. Ils passent la charrue, ils passent tout ce qu'ils veulent et autres, c'est l'agriculture générique. On y a mis la viticulture, bien sûr, et donc, la zone agricole acceptée par tout le monde. En 2006, on avait, pour respecter le schéma directeur d'un SCoT, en 2006, décliné trois zones agricoles, mais en fait c'était des zones agricoles, qui tenaient plutôt compte du type d'activités. On avait AV pour viticulture, AG pour le générique, et la troisième, excusez-moi, ça m'échappe. Et là, tout de suite, tout le monde a compris que ça visait vraiment la zone viticole. Et elles avaient été définies parce que le SCoT avait demandé à l'époque le schéma directeur en SCoT, notamment des marges de recul par rapport à la voirie, etc., assez importante, il ne fallait pas s'installer à moins de 50 mètres des routes. Et là, pour la viticulture, ça n'allait pas, parce qu'on ne s'amuse pas à construire quelque chose à 50 mètres en plein milieu de la vigne. Donc, c'était pour faire des dérogations, et on a vite fait marche arrière parce qu'on s'est aperçu qu'on commençait à glisser vers ce qui est interdit, à savoir le PLU qui commence à se mêler du type d'agriculture. Donc, là, on avait fait marche arrière. Et donc, pour le coup, on est restés sur ce qu'on a fait in fine en 2006, une zone générale. Et là, il n'y a pas de problème particulier. Mais avec, toujours, la possibilité, encore une fois, de reprendre ce qu'on avait écrit en 2006 : l'agriculture, c'est l'exploitation, mais aussi toute l'activité connexe qui permet à l'agriculteur de vivre, donc, les chambres d'hôtes etc.

Questions de la salle

Participant

Est-ce que vous pouvez revenir sur la manière dont vous avez créé vos STECAL ?

Participant

Et tout ça, c'est du cas par cas.

Vincent SCHOENMAKERS

C'est du cas par cas, tout fait. Ça, ça a vraiment été travaillé en amont, il n'y en a pas 36, il y en a 5 ou 6. Et c'est vraiment du cas par cas.

Participante

La question à vous aussi, pour l'existant, pour l'avenir, vous avez déjà une acceptation de la destination exploitation agricole qui va très loin parce que vous acceptez tout ce qui est agrotouristique, accueil ? Donc, ça veut dire que là, quand vous désignez d'autres bâtiments qui font l'objet d'un changement de destination potentiellement, vous vous mettez en condition d'accueillir dans une zone agricole et naturelle, les entrepôts du type artisanal qui n'a rien à voir avec l'agriculture.

Vincent SCHOENMAKERS

Sauf qu'il y a toute la phraséologie, alors, chacun y mettra…

Participante

Oui, sur la compatibilité…

Vincent SCHOENMAKERS

Exactement ! Voilà ! Voilà !

Participant

Quand même… ça va quand même très loin. Or, moi, j'observe dans les documents de doctrine qu'a diffusé le ministère à ses DDT, derrière cette notion d'exploitation agricole, alors, ils ne le disent pas clairement, mais on sent que ça va vers ça, ils ont bien dans l'idée que quand même toutes ces activités qui ne sont pas à proprement parler, nécessaires du point de vue fonctionnement de l'exploitation, nécessaires du point de vue économique, comme vous, vous l'avez résumé, renvoie bien à la destination agricole. Y compris le logement de fonction, et ça, ils l'ont écrit, ils considèrent que le logement de fonction agricole, c'est de la destination agricole. Donc, ça, effectivement, ça veut dire qu'on ne devrait plus permettre l'interdiction d'un logement de fonction dans une zone agricole, sans interdire toute construction. Et ça, c'est quand même pour moi un questionnement parce que, pour la suite, les distinctions que vous faites dans vos règlements de zonage sur : on autorise ou pas le logement de fonction, je ne sais pas dans quelle mesure on pourra encore faire cette différentiation demain.

Vincent SCHOENMAKERS

Nous, on part du principe : l'idée nous vient, on y va. Et de toute façon, voilà, si quelqu'un attaque, ils attaqueront. Mais en 2006 on nous a taxés de suppo du diable, etc. Bon, le PLU il a tenu jusqu'en 2017 et on n'a pas eu le moindre recours.

On avait même dans l'idée qu'il ne fallait pas faire n'importe quoi dans la zone agricole parce que ça pourrait générer aussi d'autres contraintes, en termes de circulation automobile etc.,

Alors, je reprends. Pour caricaturer le milliardaire chinois, c'est par le STECAL, et le changement, et le club échangiste, effectivement, mais ça, on a bien écrit dès 2006, à partir du moment où ça reste respecte la phrase bateau, ça reste respectueux de l'entité naturelle, écologique, etc., et que ça ne porte surtout pas atteinte à l'exploitation agricole environnante, etc. donc, c'est le type de phrase si vous voulez, qui vous permet de dire : vous voyez, on y a pensé. On n'est pas complètement à côté de la plaque. Après, effectivement, tout se joue au niveau de l'instruction.

Participant

Donc, réglementairement, vous écrivez que le changement de destination est possible, mais vous n'indiquez pas la volumétrie. C'est-à-dire que : qui apprécie, ensuite, la volumétrie ? Et comment…

Vincent SCHOENMAKERS

L'instruction. L'instruction.

La question qui s'est quand même posée à un moment donné, c'est comment on arrive à limiter les évolutions des constructions dans l'espace agricole. Si quelque part ça pose des problèmes, à la fois de réseau, d'accès, de voiries, de desserte. La question s'est posée : comment, malgré tout, on arrive à avoir une zone multifonctionnelle, zone agricole ou zone culturelle ou multifonctionnelle où la question agricole est quand même centrale puisqu'on a placé l'espace en zone agricole.

In fine, on s'est aperçus qu'on a fait une grosse, grosse bêtise. Et qu'effectivement, tout d'un coup, les agriculteurs, pour le coup, ils se sont tiré la balle dans le pied. Tout était devenu interdit. Y compris justement pour réussir à faire vivre l'exploitation. Donc, comme on est en France et qu'on ne sait jamais trop faire marche arrière, qu'est-ce qu'on a fait ? On n'a pas revu l'article. On a inventé le STECAL. Mais, in fine, quand vous farcissez une zone agricole de plein de petites zones… Parce qu'à un moment quand même en 2006, je me dis : mais attendez, ce n'est pas possible, et là, l'administration nous a répondu : oui, mais il y a les STECAL qui servent à ça, faites des STECAL. Et là, moi, j'ai répondu : mais ça change quoi ? Ça veut dire qu'on va donc farcir de STECAL des zones agricoles. Ah oui, mais c'est légal ! Ah ben oui, parce que le STECAL, il sert à ça. Vous êtes toujours quand même dans la réalité du territoire, vous avez toujours autant de possibilités de faire des choses autres qui sont non agricoles. Donc, plutôt que de se cacher derrière son petit doigt en disant : oui, mais je suis légal, je suis dans mon STECAL, nous, on s'est dit : on va, in fine, pour 2006, faire autre chose, mais là, pour le coup, on en a fait des STECAL. Et ben, les STECAL, il y en a 1100 en zone naturelle et agricole. On est passés à la commission départementale comme une lettre à la poste.

En fait, Bordeaux est partie d'une interprétation très ouverte, très permissive, sur ce qui est l'exploitation agricole.

Participante

Mais si vous ne maitrisez pas la destination, c'est très ouvert, ça peut être des entrepôts, ça peut être de la petite industrie, ça peut être tout ce qu'on veut en fait.

Vincent SCHOENMAKERS

Oui, mais en parallèle, vous avez la responsabilité du maire et de l'instructeur.

Participant

Dans ma commune, depuis 2004, il y a certains préfets qui ont interdit le changement de destination. J'ai une commune de 2000 ha avec 60 hameaux historiques, qui sont sur des très petites d'exploitation, on en avait recensé 70 des bâtiments. Là, on est en train de vendre du PLU, on en recense 55. Mais, c'est bien pour faire de l'habitat, et du coup, on le fait que si on n'a pas de siège d'exploitation à moins de 100m, tout ça pour ne pas gêner, que s'il y a déjà des maisons existantes, de l'habitat existant dans ce hameau parce qu'on ne crée pas une nouvelle maison avec 100 mètres autour où les agriculteurs ne pourront plus épandre. Toutes ces questions-là, elles sont traitées, et on les respecte, par contre, nous, on a revu notre PLU, mais on l'a aussi révisé, enfin on a aussi autorisé, par exemple, le changement de destination, pas uniquement vers l'habitat, mais vers certains artisanats, parce que ça va aussi dans l'esprit de moins consommer d'espaces. Et quand on rénove 55 bâtiments, on va permettre à 55 personnes, au fur et à mesure que ça va se libérer, parce que tout ça, ce n'est pas l'héritage, ça ne se libère pas. Et du coup plutôt que d'aller construire 55 villas et de consommer 3 ou 4 Ha de terres agricoles. C'est dans cet esprit-là qu'on le voit chez nous, quoi.

Participante

Est-ce que vous pourriez préciser l'écriture parce ? Je veux dire à un moment il faut écrire des mots. Par exemple, dans cette zone-là, voilà ce que l'on peut faire. Vous l'écrivez comment ? Vous avez écrit quoi précisément?

Vincent SCHOENMAKERS

Par exemple, les chemins peuvent être renforcés, mais on ne les goudronnera pas, ça peut être ce genre de choses. Et après, il y a toute la partie où on est sur la protection de l'espace naturel, biologique, agricole,

etc. où on n'a pas, si vous voulez, de phrases très précises. Ça reste une philosophie générale. On est dans le principe pour guider les gens, on n'est pas là pour les infantiliser.

La société évolue et tourne de plus en plus vite. En matière agricole, vous vous posez des questions dans les chambres d'agriculture que vous ne vous posiez pas il y a cinq ou six ans. Et il y a 20 ans, si je puis dire il y avait quelque chose qui bougeait une fois qu'on avait résolu le problème, on était tranquille pour 15 ans. Maintenant, tout bouge énormément. La PAC, la révision de la PAC, etc. C'est comme qu'on essaie de faire les prescriptions en économie, en général à part se planter et passer pour un amateur 5-6 ans après, ça ne marche pas. Moi, je ne travaille que sur des échelles intercommunales. On ne peut pas demander de travailler sur des territoires qui font 55 000 ha, avec par exemple 68 communes. Donc, de toute façon à partir du moment où vous travaillez sur les échelles de plus en plus vastes, vous allez être financièrement obligés d'avoir une focale beaucoup plus large. Donc, à un moment il va falloir arrêter de dire : ah oui ! Mais moi, je veux savoir ce qui se passe à tel endroit, tel endroit pile poil. Vous ne pourrez pas. La boîte a été ouverte parce qu'on n'en a pas des représentants ici. La boîte a été ouverte pour une vision de plus en plus macro, à partir du moment où la vision va être de plus en plus macro, il va falloir travailler en conséquence, ou alors, dans ces cas-là, il va falloir reprendre les dotations globales de décentralisation et puis financer des PLU à tire-larigot. J'attends de voir qui va faire les chèques.

La révision du PLU d'Auxerre

Par Jean-Baptiste AUSTRUY - Géographe Chargé d'études Agence Espace Ville.

Jean-Baptiste AUSTRUY

Ce que je vous propose c'est d'avoir juste un petit temps de présentation du territoire, du contexte et des enjeux de la révision du PLU. Et ensuite, de rentrer un petit peu plus dans le détail à la fois, sur les orientations qui étaient portées sur la thématique agricole par les élus. Également de dire un mot sur la manière dont s'est menée la révision du PLU et notamment le lien qu'il y a pu y avoir avec les différents acteurs concernés. Et puis évidemment regarder un petit peu plus en détail le dispositif réglementaire qui a été mis en place dans ce nouveau PLU.

Donc le territoire, je ne sais pas si tout le monde connaît, mais la commune d'Auxerre se situe dans la région Bourgogne Franche-Comté au Nord-Ouest de la région, préfecture de l'Yonne. C'est une commune qui fait partie de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois, qui est une communauté qui regroupe 29 communes autour d'Auxerre. C'est une commune qui fait près de 35 000 habitants avec des difficultés sur le plan démographique depuis quelques années comme beaucoup de communes. Et un territoire qui est relativement étendu sur près de 5 000 Ha avec évidemment une part importante de terrains cultivés et agricoles.

Nord-Ouest de la Région Bourgogne-Franche-Comté

Préfecture de l'Yonne

Membre de la Communauté d'Agglomération de l'Auxerrois qui regroupe 29 communes autour d'Auxerre

Près de 35 000 habitants

Un territoire qui s'étend sur près de 5 000 ha

Donc justement si on zoom sur le territoire, on s'aperçoit qu'on a un territoire qui est structuré autour de cette ville centre. Et puis autour, un grand paysage qui est à la fois naturel et agricole, mais avec une majorité d'espaces agricoles. Et puis la présence dans ce grand paysage de plusieurs hameaux et d'une commune associée, Vaux, qui est située au Sud du territoire. Donc le territoire, en termes d'occupation du sol, on est sur une grande majorité d'espaces agricoles environ 60% du territoire, 10% d'espaces naturels et boisés et 30% d'espaces urbanisés. Donc déjà rien qu'en matière d'occupation du sol, l'activité agricole est vraiment très importante et également en termes d'identité.

Un petit mot sur la trame verte et bleue qui est présente essentiellement avec l'Yonne, qui est un élément structurant du territoire. La trame verte également qui est développée. J'en dis un mot parce

que dans cette trame verte on la retrouve forcément dans les espaces agricoles et il y a une prise en compte de cette trame dans les zones A des espaces agricoles, dans les outils réglementaires qu'on a pu mettre en place. Donc c'est un élément important. Et puis une présence de la nature en ville à la fois des parcs, des jardins, mais aussi avec une partie, une activité agricole à l'intérieur de l'espace urbanisé. Donc si on zoom sur l'activité agricole, c'est 60% du territoire. Au dernier recensement 2010 il y avait 16 exploitations. Alors aujourd'hui il y en a un peu moins. On est plutôt entre 10 et 12 de mémoire. La surface agricole utile, elle est loin d'être négligeable, plus de 1 700 ha, elle a légèrement baissé entre les deux recensements de 2000 et 2010.

En termes d'activités agricoles, on a une activité qui est assez diversifiée avec à la fois une partie de cultures céréalières qui dominent en termes d'occupation du sol, mais également des exploitations maraichères et une activité viticole qui est assez importante. On est sur un territoire qui est, à cheval entre une partie céréalière importante et puis plus à l'Est on a un vignoble assez important et connu. On n'est pas si loin que ça de Chablis par exemple. C'est une activité qui a son importance et qui est surtout présente dans le Sud de la commune autour du Hameau de Veaux.

Et puis une caractéristique du territoire aussi, c'est la présence d'une agriculture urbaine puisqu'on a une parcelle de vignoble à l'intérieur de la ville. À savoir le vignoble de la Chaînette et également une présence assez importante de jardins partagés dans les différents quartiers.

Une activité agricole très présente à Auxerre :

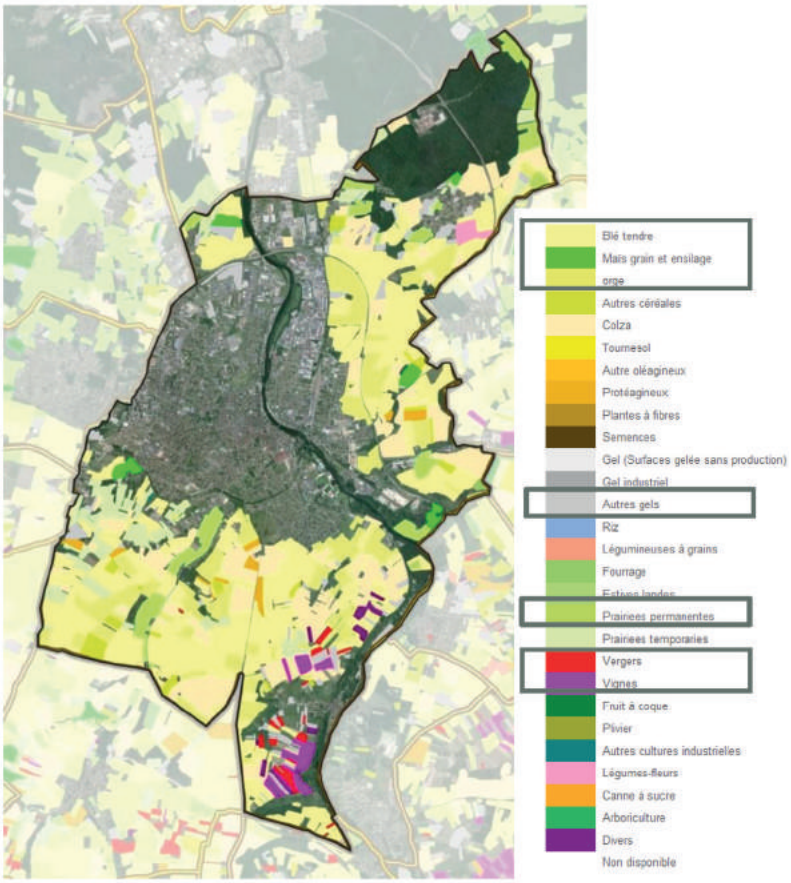
Environ 60 % du territoire sont agricoles.

16 exploitations ont leur siège à Auxerre en 2010 (RGA), soit 11 de moins qu'en 2000.

Une SAU de 1 777 ha en 2010 (RGA), soit 3,6% de moins qu'en 2010.

Une agriculture diversifiée dominée par la culture céréalière mais qui comporte aussi des exploitations maraîchères ou viticoles.

Présence d'une agriculture urbaine : Vignoble de la Chaînette, jardins partagés, etc.



Alors maintenant sur le contexte et les enjeux de la révision. La ville d'Auxerre disposait déjà d'un PLU qui avait été approuvé en 2004 donc il y avait plus de dix ans au moment où la Ville a décidé de mettre en révision son PLU. Les objectifs qui ont poussé à cette mise en révision sont liés évidemment au nouveau cadre législatif qui a fortement évolué dans ce laps de temps. Mais également une volonté de mettre en œuvre un nouveau projet de territoire qui se développe autour de plusieurs thématiques. Mais avec la particularité d'être également très lié à l'activité agricole. Notamment dans le lien qu'il peut y avoir avec par exemple le fait de développer des activités touristiques. L'axe de développement économique est en grande partie axé sur l'activité touristique et l'activité agricole a un vrai rôle à jouer dans ce développement. L'idée d'améliorer le cadre de vie, de préserver l'environnement, ce sont aussi des choses qui dans l'esprit des élus étaient liées à la question de l'activité agricole.

L'activité agricole a vraiment un rôle important dans le projet global de territoire porté par les élus.

Il est important pour nous de rappeler un petit peu les grandes lignes du PADD même si ce n'est pas l'objet. Là aujourd'hui on est vraiment dans le dispositif réglementaire, mais le dispositif réglementaire est bien la traduction d'orientations. Donc il était important pour nous de rappeler les grandes lignes du projet de territoire à Auxerre. Il y a un projet qui est porté par les élus autour de cette introduction qui a été faite de dire : à Auxerre il y a une volonté de développer un art de vivre durable qui repose à la fois sur un positionnement affirmé avec notamment des orientations en termes de développement économique et cette volonté d'avoir une démarche durable, mais une démarche durable que les élus ont voulu la plus proche et la plus adaptée aux spécificités du territoire. L'idée était vraiment d'avoir cette démarche, mais en misant sur les atouts du territoire et en essayant de pallier aux difficultés que le territoire peut avoir dans plusieurs domaines. Et l'agriculture, dans cette idée-là joue un rôle important parce qu'on est bien dans la volonté de valoriser l'activité agricole, et c'est ce que je disais un petit peu en introduction aussi, de la lier directement au développement de l'activité touristique, d'insister aussi sur le rôle économique de l'activité agricole sur son rôle dans les paysages. Donc il y avait une vraie volonté de ne pas mettre de côté cette thématique.

Ensuite le PADD se décline en plusieurs axes. Il y a quatre grands axes qui ont été définis. Je ne rentre pas dans le détail de tous ces axes, mais simplement pour rappeler qu'à chaque fois l'agriculture est évoquée à un moment donné ou à un autre. Par exemple dans le premier axe « Développer un véritable art d'habiter », on est dans les thématiques d'aménagement, d'orientation en termes d'urbanisme, de composition urbaine, de logement, d'équipement. Mais la première orientation de cet axe concerne bien le fait de s'inscrire dans une réflexion urbaine durable. C'est-à-dire avec la volonté de limiter l'étalement urbain au maximum et de valoriser les potentialités qu'il y a à l'intérieur des espaces urbanisés; avec l'optique de préserver au maximum les espaces agricoles du territoire.

Ensuite dans l'axe deux, « S'inscrire dans une nouvelle stratégie de développement économique ». Là on est vraiment sur l'idée du développement touristique qui passe en partie par l'activité agricole et puis évidemment dans le troisième axe qui est sur la thématique de la durabilité. Là il y a tout un chapitre avec les orientations concernant l'activité agricole. Donc sur le premier axe on retrouve bien ces orientations. J'en lis deux ou trois pour illustrer : « Rester une ville compacte et éviter l'étalement urbain », « valoriser l'espace urbain existant et engager la réflexion sur les friches », « préserver le dialogue ville-campagne ». Donc on a des orientations assez fortes qui concernent directement l'activité agricole. Dans le deuxième axe, on retrouve moins d'éléments, mais il y a cette volonté de miser sur les atouts du territoire. Pour développer le tourisme et on parle du tourisme fluvial, mais également du tourisme gastronomique par exemple. Et on va voir que dans les choix, par exemple, de destinations autorisées dans les zones A, ça a son importance, avec l'idée de vouloir développer par exemple la vente directe.

Ensuite sur le troisième axe, effectivement, une série d'orientations concernant, tout d'abord, la trame verte et bleue avec l'idée que cette trame verte et bleue elle ne s'arrête pas quand commencent les espaces agricoles. Que cette trame verte et bleue traverse les espaces agricoles. Donc tout ça va nous inciter à mettre en place des outils pour préserver la trame verte et la trame bleue à l'intérieur des zones A. Et puis évidemment toutes les orientations qui concernent spécifiquement la question agricole. On avait des orientations du type « préserver les orientations agricoles du territoire », que ça soit à travers le maintien du grand territoire agricole ou le développement d'une agriculture urbaine. Protéger les espaces agricoles, être particulièrement attentif aux espaces fragiles, maintenir le rôle paysager, mais aussi économique de l'agriculture et enfin limiter l'impact de l'agriculture sur l'environnement et accompagner les pratiques agricoles émergentes. Il y avait, je pense, dans ces orientations la volonté de se dire que l'agriculture a un rôle en termes paysager, un rôle en termes économique, une volonté de développer l'agriculture urbaine, d'avoir des liens entre la ville et la campagne. Voilà un petit peu ce que portaient les élus dans le cadre de cette révision.

Ensuite en termes de cartographie on retrouve les principaux éléments avec toutes les orientations liées à la protection et la préservation de la trame verte et bleue et la question de l'activité agricole sur cette terre. Je ne sais pas si à ce stade il y a des questions ou si je poursuis et on échange par la suite ?

Participante

Est-ce que vous avez eu du coup une concertation, une collaboration avec les agriculteurs à ces phases-là ?

Jean-Baptiste AUSTRUY

Alors, ça tombe parfaitement bien parce que justement c'était l'objet de notre présentation. C'est évidemment de rappeler les orientations qui étaient portées par les élus. Et le deuxième élément c'est ce qu'on a mis là, « un projet de PLU élaboré en collaboration étroite avec les différents acteurs concernés ». Parce qu'au-delà de cette volonté des élus, ce qui était porté aussi c'était de se dire : ne faisons pas notre projet dans notre coin tout seul, essayons au maximum d'avoir un travail collaboratif avec les principaux concernés. Alors c'est ce qu'on a essayé de faire. Je ne sais pas si on y est arrivé, mais en tout cas il y a eu un certain nombre de choses qui ont été faites.

Juste un point sur le calendrier, c'est un travail qui s'est déroulé sur près d'un an et demi. La commune a délibéré fin d'année 2015 et on a commencé l'étude début 2016 avec un arrêt qui a eu lieu au mois de juin. Et donc dans ces différentes phases qui ont été menées, il y a eu différents temps de rencontres, d'échanges avec différents acteurs sur la question de l'agriculture. La première réunion de concertation qui a été faite dès le début de la révision ça a été une réunion spécifique « agriculture » où ont été conviés l'ensemble des agriculteurs qui exploitent sur le territoire, qui sont implantés sur le territoire ainsi que la chambre d'agriculture. On a eu cette réunion dès le début pour informer de la démarche qui était engagée par la ville et pour justement indiquer que la volonté était de travailler en concertation avec les exploitants présents sur le territoire. Suite à cette première réunion, il y a eu des rencontres individualisées avec chacun des exploitants de la commune. Les services de la Ville et nous-mêmes avons été à la rencontre de chaque exploitant un par un de manière à définir à la fois leurs besoins et d'essayer de voir comment on pouvait par la suite dans le dispositif réglementaire, faire en sorte de répondre à leurs besoins tout en respectant aussi d'autres orientations. Plus en termes de préservation des paysages, de protection de l'environnement. L'idée c'était de concilier les deux et donc on avait vraiment besoin de les entendre pour connaitre aussi leurs projets à eux en termes pratico-pratiques. Est-ce qu'il y a des projets de reprise de l'exploitation, est-ce qu'il y a des projets de construction de bâtiment agricole. On a essayé de faire le tour de chacun pour faire le point sur ces questions-là. Parallèlement à cette démarche, il y a eu deux présentations devant la CDPENAF. Et là il y a eu la volonté d'avoir une rencontre en amont de l'arrêt du PLU. Donc il y a eu deux rencontres. Une première au moment du diagnostic et du PADD, pour présenter les orientations, le projet et puis une deuxième qui a eu lieu en fin de travail d'écriture réglementaire où là on a présenté le dispositif réglementaire, les OAP, le zonage et le règlement.

Et puis ensuite on a eu des réunions plus classiques je dirais avec les PPA par exemple. Voilà un petit peu ce qui a été organisé de manière à essayer d'entendre sur ce thème de l'activité agricole les principaux acteurs sur cette thématique.

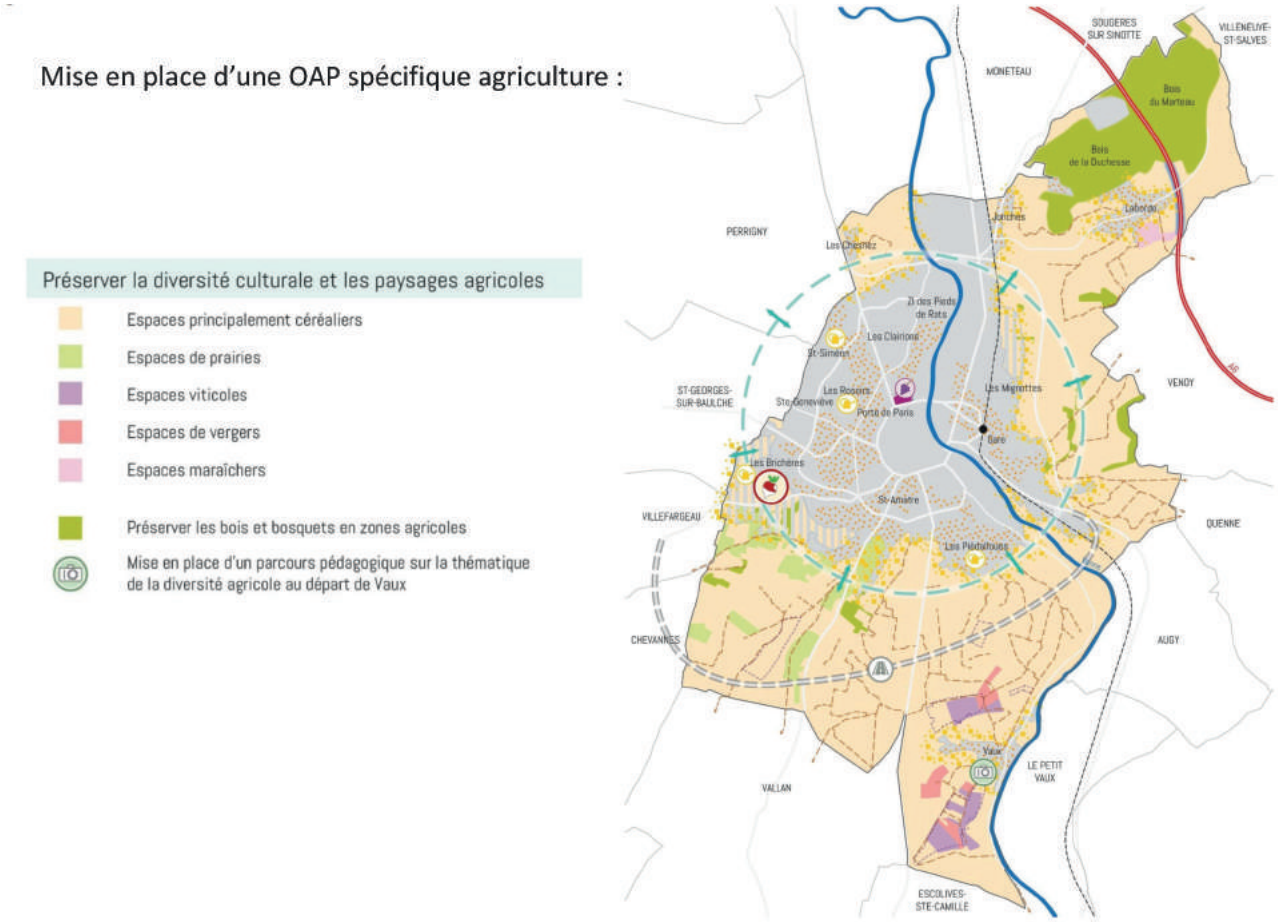
Ensuite on arrive au dispositif réglementaire. Ce dispositif réglementaire cherche à traduire d'une part le projet, les orientations qui avaient été définies par les élus, et de répondre aux besoins des différents exploitants qu'on a pu rencontrer et des différents acteurs. C'était vraiment les deux demandes et le dispositif réglementaire, on l'espère en tout cas vise à traduire ces objectifs. Donc ce dispositif réglementaire il se décline avec à la fois les OAP qui sont une partie importante du PLU d'Auxerre en tout cas. Et puis évidemment le plan de zonage accompagné du règlement.

Justement sur les OAP, il y a eu treize OAP qui ont été réalisées au total avec à la fois des OAP sectorielles et des OAP thématiques. Les OAP sectorielles ont leur importance notamment dans la volonté d'avoir une ville compacte, c'est les termes qui ont été utilisés dans le PADD. Et donc il y avait différents sites de projets qui ont été identifiés. Et à chaque site de projet ou du moins dès qu'il y avait un site de projet d'une importance assez significative il y a eu systématiquement une OAP qui a été réalisée sur le site de projet. Et puis ensuite on a les OAP thématiques, où là on a deux OAP essentiellement qui concernent notre thématique. Évidemment une OAP agriculture. Il y a une OAP spécifique qui a été réalisée sur ce thème et également une OAP trame verte et bleue qui on le verra, a aussi un impact sur le zonage et le règlement des zones A.

Comme je le disais, on a trois OAP, on a plusieurs OAP, mais essentiellement trois qui visent à répondre à cet objectif de limiter l'étalement urbain et d'optimiser l'espace urbanisé au maximum. Donc il y avait trois sites de projet assez importants qui ont été repérés. Trois OAP qui ont été définies, et ensuite au sein du

dispositif réglementaire, chaque site de projet qui a été identifié, sur lequel il y a une OAP a fait l'objet d'un zonage spécifique, c'étaient nos zones UP, « P » pour projet, avec chacune un règlement qui a été voulu plutôt souple dans la mesure où de toute façon il y avait l'OAP. Le règlement a été fait de manière à être souple et cohérent avec l'OAP pour permettre justement ces projets et de ne pas avoir ou du moins à avoir le moins possible un étalement urbain pour répondre aux objectifs. Puisque d'autre part évidemment dans le projet de territoire il y a un objectif démographique qui est important pour inverser la courbe. Il y a des objectifs qui sont importants en termes de production logements. Mais vraiment le choix qui a été retenu c'est de dire : on essaye au maximum d'accueillir ces futurs logements dans l'espace urbanisé. Donc ça, c'est une première manière de répondre aux objectifs de préservation des espaces agricoles. La deuxième manière elle passe par cette OAP spécifique qui a été réalisée, à savoir l'OAP agriculture. Il y a un certain nombre d'orientations du PADD qui ont été affinées, développées par cette orientation d'aménagement et de programmation. Différentes thématiques ont été abordées dans cette OAP. La première thématique visait l'objectif de préserver la diversité culturale et les paysages agricoles. On l'a vu dans la brève présentation du territoire que j'ai faite en introduction. On est sur une activité agricole qui est assez diversifiée et là l'objectif de cette orientation dans cette OAP c'était de se dire : essayons au maximum de conserver cette diversité et préservons notamment les espaces viticoles, les espaces de prairies, les espaces de vergers, les espaces maraichers. Donc toute cette occupation du sol a été identifiée, elle a été repérée et l'orientation c'est de dire : essayons de préserver au maximum cette diversité.

Ensuite cette diversité des paysages elle passe aussi par les différents bois, bosquets, les rues, les haies qui peuvent traverser les espaces agricoles. Là, l'idée c'était évidemment de préserver tous ces éléments qui participent des paysages et qui participent (mais on le verra dans l'OAP trame verte et bleue), de la question de la trame verte et bleue. Et puis plus en marge du PLU, mais en tout cas la volonté c'était de l'inscrire même si la mise en œuvre sera hors PLU. C'était la volonté de mettre en place un parcours pédagogique sur la thématique de la diversité agricole au départ du Hameau de Veaux qui est au Sud. Là c'est un projet que porte la commune en parallèle du PLU, mais la volonté c'était de l'inscrire et ça justifie aussi le fait de vouloir préserver cette diversité des cultures.



Participant

Ça se faisait de quelle manière par rapport aux productions quand on prône l'articulation ?

Jean-Baptiste AUSTRUY

Le point de départ c'était de se dire : il y a une diversité qui existe, on la repère et l'orientation c'est de dire : essayons de la préserver.

Participant

Il s'agit de valorisation, en plus de la préservation.

Jean-Baptiste AUSTRUY

Quand vous dites valorisation vous entendez ?

Participant

C'est en fait d'être proactif. On a un état zéro et on se dit : ça, c'est le point de départ, mais on a l'ambition d'aller plus loin sur la richesse en biodiversité en milieu naturel.

Jean-Baptiste AUSTRUY

Alors il y a cette volonté notamment dans l'idée d'avoir des villes est assez volontaires pour acquérir des terrains et essayer d'y développer de l'éco-pâturage, des choses comme ça. Il y a des choses qui sont portées en parallèle par la commune qui vont dans le sens de développer aussi les liens entre la ville et la campagne.

Une des remarques qui a été faite en réunion PPA quand on a présenté le projet, c'était de se dire : mais comment vous pouvez obliger d'avoir sur tel terrain repéré dans l'OAP, tel type de culture et pas tel autre. Et effectivement on ne peut pas obliger d'avoir un certain type de culture sur des terrains. Et là l'OAP, je dirais qu'elle est plus dans un rôle d'afficher une volonté et d'essayer d'avoir un document à l'appui qui pousse dans le dialogue que les élus ont avec les exploitants et de maintenir ce qui existe. Mais effectivement, réglementairement on n'a pas le droit d'imposer si un exploitant veut enlever des vignes pour faire de la céréaliculture. L'OAP concrètement ne peut pas l'empêcher effectivement.

Participant

Il y a un règlement associé ?

Jean-Baptiste AUSTRUY

Il y a un règlement associé évidemment. Mais le règlement ne peut pas réglementer le type de culture.

Participant

Pourquoi le choix de l'OAP ? Je veux dire c'est un peu du détournement juridique ou d'introduction de confusion entre ce qui est de portée véritablement réglementaire et ce qui est de portée informatif ou politique

Jean-Baptiste AUSTRUY

Oui. Mais cette OAP, enfin le fait qu'elle soit pédagogique et qu'elle incite est complètement assumée et portée. Dans l'OAP on trouve d'autres éléments où là il y a vraiment matière à obliger. Là on le sait. Effectivement on est plus dans la prescription parce que juridiquement on ne peut pas imposer. Donc là c'est vraiment le rôle pédagogique et prescriptif de l'OAP.

Participant

On a connu le règlement totalement désincarné, reproduit comme des petits pois si je puis dire par les bureaux d'étude ou autre. C'était plus ou moins le même de Dunkerque à Perpignan. Je caricature un peu, mais il y a quand même beaucoup de ça. Le PLU on nous a expliqué dans tous les sens que c'était avant tout un projet politique et que le règlement n'était là que pour porter le projet politique. Moi je ne suis pas du tout outré de constater qu'à un moment les élus ils ont envie de dire quelque chose sur leurs espaces naturels et agricoles. Ils ont envie de communiquer voilà. On a une partie de notre territoire, on n'a pas franchement la main, pourquoi ? Parce que jusqu'à nouvel ordre le droit de préemption urbain c'est pas ces zones A et N.

Ceci dit on n'est quand même pas totalement dénué d'idée sur cette zone-là. C'est toujours l'élu qui parle et on veut montrer à nos concitoyens ce que l'on a en tête. Et comment dans notre monde idéal, dans la société que l'on porte en tant qu'élu, on voit comment les choses se développent… Et qu'est-ce qui nous reste comme outil ? Soit on met un emplacement réservé et on transforme la périphérie en grand kolkhoze, ce n'est plus la mode et on n'a pas envie de le faire. Soit on fait une OAP qui explique la philosophie générale et qui donne quelque part un guide aux différents acteurs, notamment la SAFER, la chambre de l'agriculture, qui tend à dire : j'ai des gens, ils ont une idée et si moi j'agis en fonction des moyens légaux que j'ai, ça ne serait pas idiot que j'agisse de façon à aller vers l'idée qu'ils ont de la société. L'OAP ça sert à ça entre autres.

Participant

Si vous n'avez pas ce programme d'action d'accord. Mais le programme d'action en termes de financement encore une fois tout est argent. Le programme d'action ça veut dire quoi ? Vous vous lancez dans des études complémentaires, dans ci, dans ça. A Rennes qui est une agglomération qui se développe bien, il y a des sous. Ils ont des programmes d'action sur l'agriculture

des tas de choses, mais ce sont des études à part entière qui coûtent de l'argent. Et à un moment profiter du PLU, parce qu'ils sont 35 000 habitants donc le budget ce n'est pas le même. Quand ils sont dans une réflexion globale d'un PLU et qu'ils se disent on profite de ces réflexions tous azimuts pour essayer d'avoir un document fondateur, moi je trouve ça pragmatique et très bien.

Participant

Le PLU n'a pas pour objectif de mettre en musique des actions politiques en faveur de l'agriculture. Ça peut se traiter comme vous le disiez à Rennes, à Nantes métropole aussi, il y a un gros programme d'actions. Effectivement il y a des actions, il y a des financements pour favoriser éventuellement tel type d'agriculture, maintenir la ceinture maraichère. Là concrètement on peut agir sur ces politiques-là. Après c'est très bien. Mais c'est un peu décalé par rapport aux objectifs du PLU.

Participant

On ne va pas sauver l'agriculture en protégeant l'espace. Donc une OAP comme celle-ci légalement, du point de vue administratif c'est un peu fragile. Poussons à l'extrême. Imaginons que du point de vue administratif ils la favorisent. C'est presque une jurisprudence qui ouvre pour d'autres OAP demain. Donc je crois que c'est assez intéressant aussi dans l'esprit de la démarche, parce que finalement on fait un PLU, on ne parle plus de la réglementation, on parle du projet, mais on essaye de l'adapter en forçant un peu la réglementation. Moi je trouve ça intéressant.

Participante

Non, mais la question c'est l'efficience quand même de cette rédaction parce que j'entends que vous vouliez communiquer, mais très concrètement. Quand on va avoir une autorisation d'urbanisme dans ce secteur-là et ça va être effectivement pour les exploitants agricoles. Ce n'est pas vous qui allez me le dire, mais la collectivité. Mais comme on instruit le rapport de compatibilité là en fait il n'y a pas tellement d'autorisation d'urbanisme. C'est affinement, exaucement et puis construire des bâtiments. Donc la compatibilité vous n'allez pas pouvoir l'utiliser au nom de la diversité culturelle parce que c'est sans effet. Donc c'est ça qui est dérangeant, c'est qu'on a l'impression qu'effectivement c'est vraiment de la communication et ce n'est pas très efficient parce que derrière il n'y aura rien. Je ne perçois pas moi quel projet pourra être refusé au nom de l'incompatibilité avec l'OAP. C'est juste ça. Et la diversité culturale effectivement je suis d'accord avec mes collègues, ça renvoie à d'autres dispositifs.

Jean-Baptiste AUSTRUY

Juste pour répondre ce dernier point pour moi ce n'est pas que de la littérature, je suis désolé. Le PLU c'est le projet de territoire d'une équipe municipale pour les dix à quinze prochaines années pour sa ville ou pour son intercommunalité dans le cas d'un PLU. C'est quand même le moment où sur différents sujets qui vont de l'aménagement urbain, du logement, des équipements sur tout un tas de sujets. Et les sujets ils sont inscrits dans le code de l'urbanisme. C'est le moment où tous ces sujets, l'équipe municipale exprime ce qu'elle veut, ce qu'elle souhaite pour son territoire à l'avenir sur tous ces sujets. Et l'agriculture est un de ces sujets. Pourquoi la ville ne pourrait pas dans son PLU, à travers son PADD et une OAP définir ce qu'elle souhaite pour les dix à quinze années, pour le futur ? Et après effectivement sur cette base là, ça c'est un socle, on inscrit dans le marbre : voilà notre vision pour notre territoire. Et ensuite de ce document, le PLU ne va pas tout régler, ne peut pas tout faire. Mais de ce document où on a inscrit les choses on peut décliner avec d'autres outils qui sont hors PLU pour mettre en place des actions. Effectivement j'entends bien ce que vous dites, mais l'idée c'est de dire à un moment donné, on a exprimé ce qu'on veut. Et ça permet après dans les négociations et dans la mise en place d'autres actions de dire : regardez-nous notre projet il est là.

Ensuite, autre élément de cette OAP, c'était la volonté de protéger et encourager l'agriculture urbaine sous toutes ses formes, mais également de promouvoir l'agriculture sur son aspect économique. Là il y a différents éléments qui ont été identifiés. Le fait de pérenniser le Clos de la chaînette, c'est l'espace viticole qui se trouve vraiment en plein milieu de la ville. C'est un endroit assez étonnant et assez charmant d'ailleurs. On a cette parcelle de vie en plein cœur de la ville et là l'idée c'est vraiment de pérenniser le Clos de la chaînette en tant que pôle d'excellence de l'agriculture urbaine Auxerroise. Ensuite il y a la volonté de poursuivre le développement des jardins familiaux. Là on a localisé effectivement les jardins familiaux qui existent.

Encourager l'installation d'une exploitation agricole, urbaine et maraichère à proximité du quartier des Brichères. Donc on est ici dans le quartier des Brichères qui est un quartier qui a été réalisé dans les dix dernières années. Et il y a toute une zone A qu'on a instaurée ici avec la volonté d'affirmer la vocation agricole de ce secteur. Ensuite il y a d'autres éléments comme garantir la préservation de l'espace de jardin dans les quartiers d'habitats pavillonnaires favorables à la culture potager individuel. Voilà, c'est aussi un aspect de l'activité agricole et puis la volonté de promouvoir la place économique de l'agriculture sur

le territoire en développant des circuits courts locaux. Et enfin on a remis ici plus à titre aussi d'information le périmètre des vignobles de l'appellation d'origine qu'on trouvait.

Participant

L'OAP couvre la totalité de la superficie de la commune y compris les espaces boisés ?

Jean-Baptiste AUSTRUY

Oui. Enfin il n'y a pas d'orientation en tant que telle sur les espaces boisés, mais l'OAP c'est bien tout le territoire. Ensuite on a des orientations qui sont ciblées, uniquement sur les espaces agricoles, mais on est bien sur une OAP à l'échelle du territoire.

Je finis peut-être juste la présentation de l'OAP. Ensuite autre élément, assurer le bon fonctionnement des activités agricoles tout en veillant à la préservation des paysages et en encadrant les possibilités d'implantation des constructions. Donc là on retrouve l'idée d'entretenir l'ensemble des chemins agricoles suivant le schéma. Je vais montrer juste après. Afin de les pérenniser en fonction d'une largeur fonctionnelle et adaptée aux besoins des exploitants. Il y avait un vrai sujet sur la disparition de chemins ruraux. Je pense que ce n'est pas qu'à Auxerre. Mais voilà, en tout cas la volonté c'était de dire : essayons d'agir sur cette question-là.

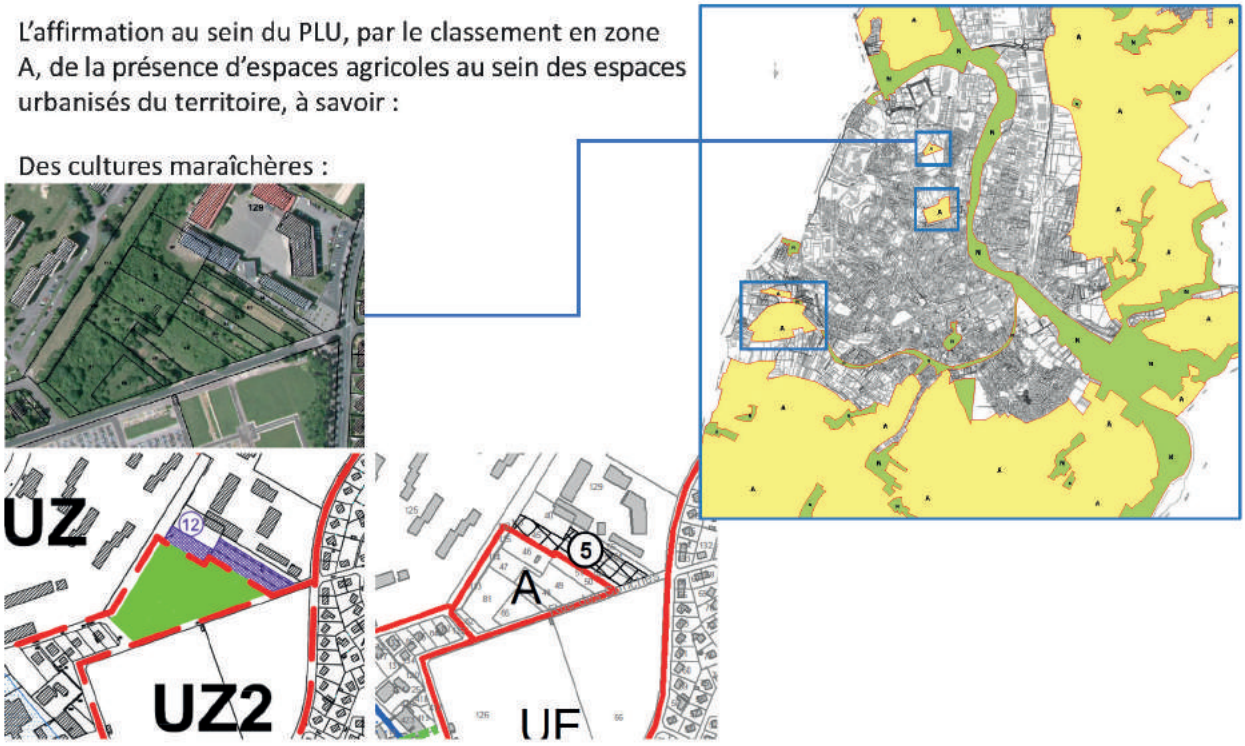
Ensuite répondre aux besoins des exploitations actuelles afin de les pérenniser, et des exploitations futures pouvant s'implanter. Donc là on identifie dans l'OAP, mais à une traduction pour le coup réglementaire directe avec le zonage et le règlement. Puis prendre des mesures afin d'assurer le partage et la cohabitation entre différents usages de l'espace de transition entre ville et campagne. Puis un dernier point par rapport à des projets d'infrastructures et les impacts éventuels qu'ils peuvent avoir sur l'activité agricole. Et puis juste pour finir sur l'OAP, elle est complétée justement sur la question des chemins ruraux, d'un petit schéma qui là aussi a un but prescriptif pour dire comment on peut entretenir les chemins. Voilà pour cette OAP agriculture.

Ensuite il y a évidemment le zonage et le règlement. Donc la volonté de traduire les différentes orientations sur le thème de l'agriculture. Elle passe par une évolution qui a été significative concernant le plan de zonage. Quand je dis évolution c'est entre le plan du zonage du PLU en vigueur aujourd'hui et le plan de zonage du PLU révisé, dans la mesure où dans le PLU d'origine avait été identifiée l'idée d'une ceinture verte autour de la ville avec l'idée de préserver le paysage et de pérenniser les espaces non bâtis autour de la ville. Et donc tous ces espaces étaient, en zone N au PLU. Alors qu'il s'agit pour la plupart d'espaces cultivés, d'espaces agricoles. Là, la volonté dans le cas de la révision, c'était pour définir les zones N et les zones A, de se caler sur l'occupation réelle du sol. Donc même si on est dans la ceinture verte, on a enlevé la zone N et on a mis de la zone A agricole. Donc ça c'est un premier élément. Ensuite, autre élément qui est assez significatif de ce que portaient les élus, c'était de se dire : on veut affirmer la présence d'activités agricoles à l'intérieur même de la ville. Donc allons au bout de la logique et les espaces agricoles en question qui étaient pour la plupart en zone N dans le PLU actuel, on les a basculées en zone A. Donc on a mis en place cette classification, il y a dans les secteurs concernés des cultures maraîchères qui se trouvaient au Nord de la commune, qui eux n'étaient pas en N d'ailleurs. Ils étaient en zone U, mais simplement il y avait une protection qui avait été identifiée sur ces terrains, là on les a basculés en A. Donc la volonté c'est vraiment de se dire : il n'y a pas de risque d'urbaniser ces terrains dans les années à venir, ils sont pérennisés.

Un dispositif règlementaire qui traduit ces différentes orientations, avec :

L'affirmation au sein du PLU, par le classement en zone A, de la présence d'espaces agricoles au sein des espaces urbanisés du territoire, à savoir :

Des cultures maraîchères :



Participant

Vous disiez, avant d'avoir le A, vous étiez en U avec la petite servitude, protection entièrement agricole. On a eu ça nous aussi, et puis globalement on est revenu dessus à part deux ou trois cas particuliers. Est-ce que vous pouvez me dire pourquoi vous êtes revenus en arrière ? Moi je vous dirai pourquoi on est revenu en arrière après. Pourquoi vous êtes passé du U avec la protection agricole en A ? Est-ce qu'on vous a expliqué pourquoi vous deviez passer ça en A, et non pas le laisser en U ?

Jean-Baptiste AUSTRUY

Alors en fait, il y a eu les deux qui ont été faits. Tout ce qui était suffisamment significatif pour créer une zone, on les a basculés en A. Ce qui était plus réduit et je pense notamment à tout ce qui est jardins familiaux, jardins partagés. Là on a mis une protection, donc on a laissé en U. Et on a mis une protection spécifique par-dessus. Donc on a utilisé les deux outils en fait.

Participant

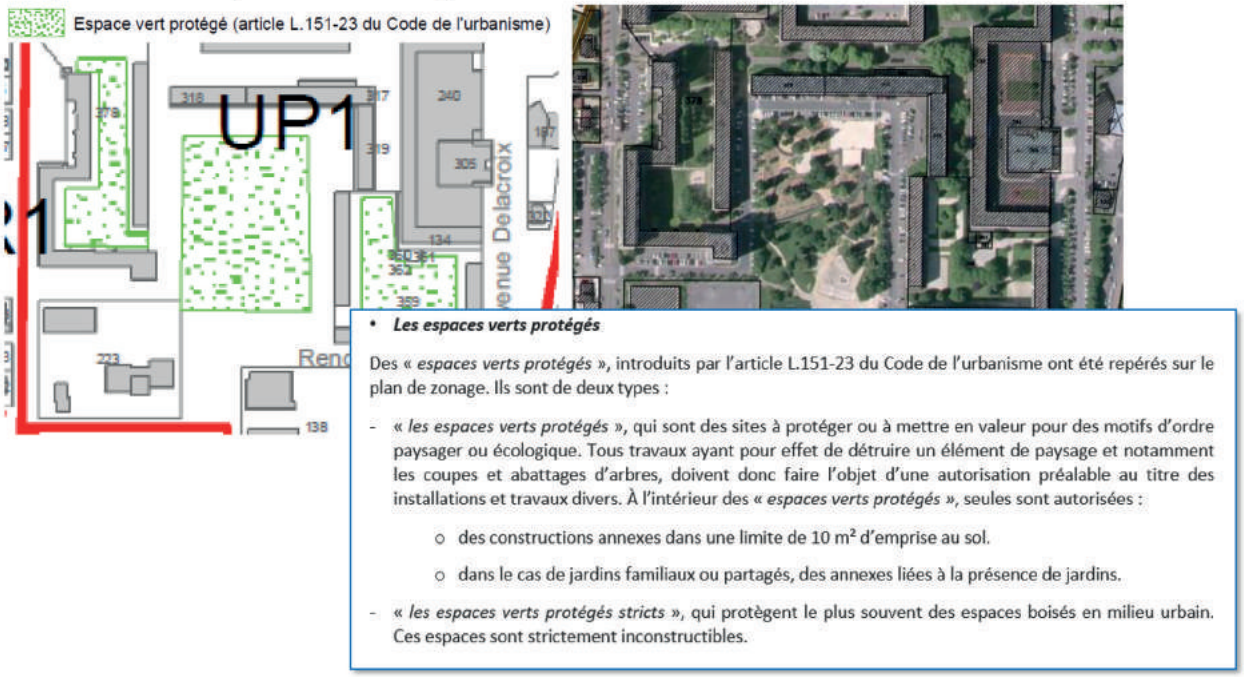
Parce que nous, là où on a fait marche arrière, on avait donc du U et la protection. On a fait marche arrière parce qu'au fur et à mesure, pendant la durée du PLU, les agriculteurs et le monde agricole en général est venu nous dire : ça pose un problème d'un point de vue fiscal, quand il y avait des successions, etc. Le fisc toujours bien éclairé, pour se faire un peu de sous, considérait uniquement le prix des terrains en U.

Ils ont raison, mais c'est quand on est tombé dessus qu'on voit le problème. Et on a laissé le petit repérage uniquement sur "des terrains publics" ou de projets publics pour faire comme vous des jardins familiaux, etc. Mais c'est un problème fiscal.

Jean-Baptiste AUSTRUY

Là on est vraiment dans la même logique, on est sur les terrains, donc les vignes, le Vignoble de la Chaînette. On était en N dans le PLU actuel. On a basculé ces terrains en A et puis voilà. Là aussi même logique, donc là c'est un secteur assez particulier parce qu'on est pour le coup dans une zone d'extension, qui a eu lieu avec tout un quartier qui a été réalisé au cours des dix dernières années. Et dans l'aménagement global de ce quartier, il y avait la volonté de préserver à l'intérieur du quartier, des espaces agricoles. Donc là, on les a également identifiés en zone A. Et puis ce dont on parlait, l'autre outil complémentaire, ce sont plus pour les questions de jardins partagés, de jardins familiaux. Où là on était sur des espaces trop réduits pour justifier un zonage en tant que tel. Mais on a utilisé un outil, à savoir, on y a mis une couche d'espace vert protégé. Outil du L151 23, où dans le règlement et c'est pour ça qu'on vous a mis un petit extrait du règlement, on identifie bien que tous les jardins familiaux partagés, qui font l'objet de cette protection.

La protection et la pérennisation des jardins familiaux :



Le règlement autorise des annexes liées à la présence de jardins. Donc là on autorise les petites constructions annexes liées à l'activité. Donc voilà pour le zonage. Dans les différentes rencontres qu'on a pu avoir avec les exploitants du territoire, on a pu identifier les projets de chacun, ce qui nous a permis d'identifier plusieurs sous-secteurs au sein de la zone A. À savoir qu'on a une zone A qui est inconstructible. Donc on ne peut que cultiver. Et ensuite, on a identifié un certain nombre de sous-secteurs, avec un premier sous-secteur, une zone A1, qui est réservée à l'accueil de constructions liées à l'activité agricole. Ensuite, toujours dans la volonté d'avoir une diversité des espaces agricoles, mais aussi de développer la vente directe, le côté aussi touristique. On a identifié outre le sous-secteur A1, deux autres sous-secteurs. À savoir A1v pour viticole, qui est au niveau de la commune de Veaux. On a identifié un sous-secteur, où là on permet donc à la fois des bâtiments pour l'activité agricole. Mais vraiment pour l'activité viticole. Et on verra après dans le règlement où on permet également la réalisation pour des locaux, pour la vente en fait. Et puis enfin, un sous-secteur A1j pour des jardins, où là on est sur l'activité maraichère. Donc là on est plus dans le Nord de la commune, où là effectivement on autorise des constructions liées à l'activité maraichère. Et également dans la même logique de vente directe, la réalisation de locaux commerciaux.

Participant

Est-ce que c'est une commune qui présente de la maîtrise agricole ou pas ? Parce que pour une perspective des produits agricoles, si vous n'avez pas identifié une zone A1j et qu'il y a un projet qui se présente enfin…

Jean-Baptiste AUSTRUY

Alors ça, c'est une vraie question qu'on nous a posée. Là on a traduit la volonté des élus. La question évidemment, qui se pose derrière, c'est de dire, alors oui, mais si on a un projet là par exemple, en plein milieu pour de l'activité maraichère, comment on fait ? J'explique juste pourquoi on a fait ce distinguo, et je vous réponds sur comment la ville entend répondre à cette problématique en sachant que c'est peut-être un élément qui va bouger entre l'arrêt et l'approbation. On est bien sur un PLU arrêté. Il n'y a pas eu encore la consultation des personnes publiques associées, etc. La volonté de la Ville, c'était de dire, on avait dans le PLU initial, la ceinture verte. On avait identifié une ceinture verte, qui était en zone N, avec la volonté de protéger la question aussi des paysages. Et là l'idée c'était de dire, bon certes on rebascule en A, mais on tient à préserver les paysages et on veut une zone A qui soit le plus possible inconstructible. Donc on a traduit cette demande, par cette zone A inconstructible et on a identifié effectivement les secteurs constructibles. Parce qu'on a rencontré les exploitants. Maintenant, effectivement, il y a la question de la création de l'activité et là c'est selon ce que répond la ville. Il faut voir si on a ou pas des dispositifs réglementaires, mais ce que répond la ville, c'est qu'elle, de toute façon, est volontariste dans le fait de développer l'activité maraîchère. Et l'idée c'est de dire, on modifie le PLU qui est un document.

Juste pour compléter, les sous-secteurs A1, alors là à l'échelle de tout le territoire, on a l'impression que ce sont des micro-zones. Elles ont été à chaque fois, volontairement, faites de manières généreuses autour d'exploitations qui existent. Justement aussi dans l'optique de se dire, il faut qu'on se garde dans ce secteur A1, suffisamment de place pour pouvoir accueillir de nouvelles constructions, voire de nouvelles exploitations.

Participant

C'est la notion de paysage qui est important. Moi j'avais eu l'occasion de le faire au port de Rennes dans le schéma directeur à l'époque, il y avait toute une vue importante, magistrale sur la silhouette de Rennes en arrivant, quand on arrive de Nantes, et que dans le PLU communal que j'avais suivi, je l'avais traduit avec un vaste cône, mais vraiment très large hein, une dizaine d'hectares en N. Alors ça avait fait l'objet de discussions, plus de discussions avec la chambre, ça clairement, mais je l'avais motivé au titre du schéma directeur. Alors après c'est là qu'on avait commencé à dire, oui, mais tu devrais faire du A inconstructible plutôt que du N parce que c'était le symbole, etc. Et qu'on n'est toujours pas arrivé à stabiliser ces positions, on arrive au PLUi, on va continuer, je ne sais pas. Je ne m'occupe plus de cette commune, il va falloir aussi traiter donc le A inconstructible qui est le paysage en tant que tel. Justifier par le paysage ne choque pas.

Participant

C'est sur le A1 par rapport à ce que vous venez de dire effectivement, je pensais bêtement au début que le A1 c'était vraiment quelque chose, on va dire, 100m autour du siège. Et si effectivement, on a par exemple, plusieurs A1, qui font cinq six ou peut-être 10 hectares à cette échelle-là, c'est peut-être après un rapport de présentation que vous pouvez justifier, si la commune veut vraiment tenir. Dans un monde idéal comme ça, on pourrait se dire : l'agriculture vient s'installer. Par contre, le problème, c'est pour le siège d'exploitation. Et même quand on est maraîcher, on n'a pas besoin d'avoir le balcon qui donne sur les salades en train de pousser. On peut être à deux, trois kilomètres. Et idéalement la commune pourrait dire, je ne veux pas de mitage de mon territoire, mais je donne la possibilité aux agriculteurs de pouvoir installer leurs sièges d'exploitation, mais de façon regroupée. Mais dans ces cas, il faut justifier après peut être par une politique d'appui public, où là dans ces cas-là il faut le dire. Mais par contre moi en tant que collectivité, ça veut dire que comment je vais intervenir, peut-être pour racheter des bouts de terrains, pour après les revendre aux agriculteurs pour installer leurs sièges d'exploitation. Vous pouvez l'expliquer comme ça. Mais dans ces cas-là, il faut qu'il y ait derrière tout le dispositif municipal, qui est prêt si vous voulez appréhender une partie des A1 pour faire "du lotissement d'habitation d'agriculteur." Mais il faut travailler un peu plus tout ça et le justifier.

Jean-Baptiste AUSTRUY

J'arrive bientôt à la fin de la présentation. Donc là ça illustre ce qu'on vient de se dire, c'est les extraits du règlement. Donc avec cette zone A qui est totalement inconstructible. Et puis ensuite on a les différents sous-secteurs avec la zone A1, qui autorise donc évidemment, les exploitations, les constructions d'habitation d'exploitations agricoles. Et également on autorise les constructions à destination d'habitation, mais on encadre avec un seuil exprimé en surface de plancher. Donc d'un côté on autorise les bâtiments agricoles, et de l'autre, le logement A en plusieurs logements, mais en tout cas, ça reste limité et encadré. Même principe pour la zone A1v donc viticole, où on autorise évidemment les constructions à usage agricole. On autorise également les constructions à destination d'habitation pour l'exploitant. Et là on autorise en plus, la destination artisanat et commerce de détail sous condition d'être directement liée à la vente de produit du terroir local. Et sous condition de ne pas excéder également une surface, un seuil en terme de superficie.

Participant

Comment ça se passe dans le cas de figure où par exemple vous avez une délimitation considérable sur une zone A. Tout constructible aussi ? La zone A ?

Jean-Baptiste AUSTRUY

La zone A tout court elle est inconstructible.

Participant

On a une limitation de frontière qui donne lieu à une possible installation. Donc mis en zone A, l'exploitant, il ne va pas pouvoir installer sa zone d'habitation parce qu'il faut une zone A1. Et la zone A1 est indisponible. Ils n'auront qu'en exploitation dans la zone A. Comment ça se passe après ?

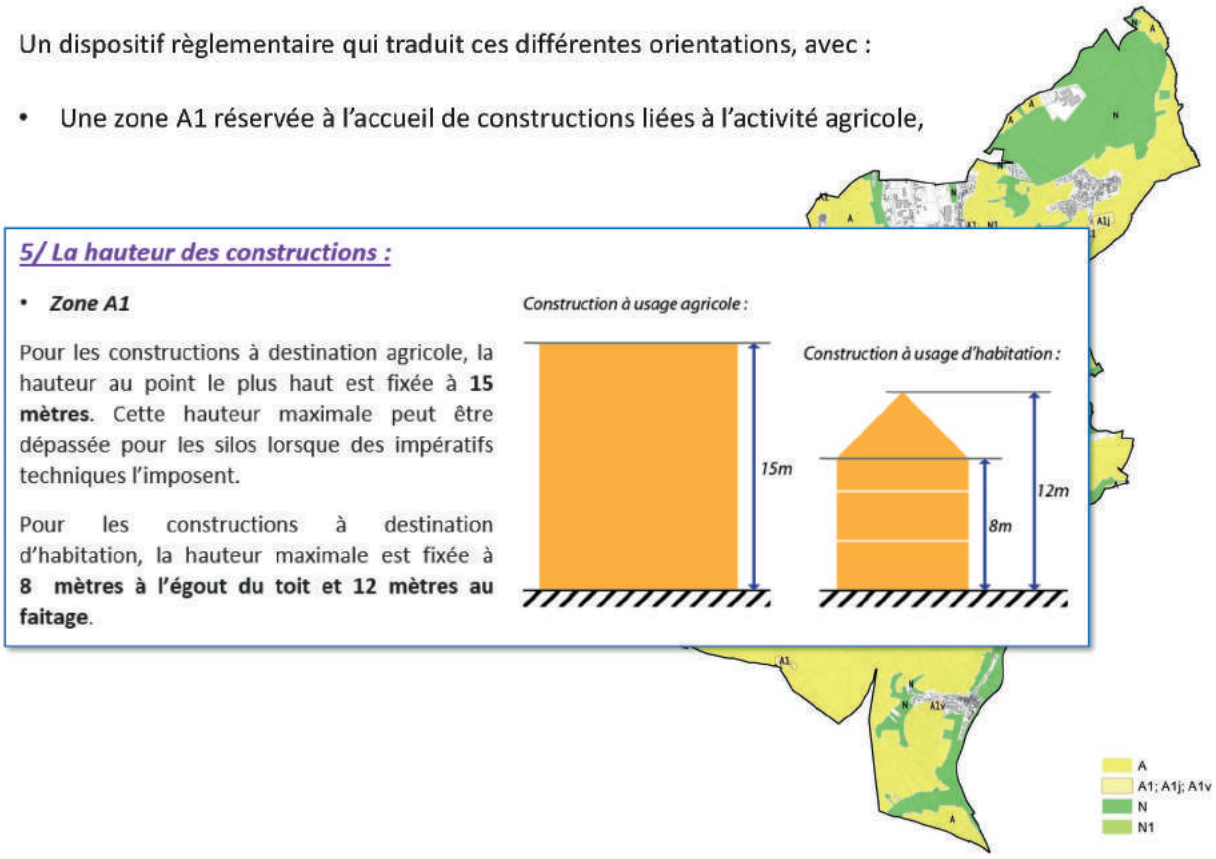
Participant

C'est la question de l'oubli, que je voulais poser tout à l'heure. On oublie un acteur principal, c'est le propriétaire. Parce que ce n'est pas une fois qu'on a défini une zone A1 pour l'activité maraichère, que les propriétaires sont favorables à voir de l'activité maraichère s'installer sur leur parcelle. Donc finalement quel est le moyen pour la collectivité, d'aller discuter, d'aller négocier en dehors, de négocier de l'acquisition foncière à un prix ? On va créer un dispositif qui crée

la rareté foncière finalement, qui va enchérir le foncier spécifiquement sur ces bulles-là, quelque part. Je pense que c'est un des travers.

Jean-Baptiste AUSTRUY

Bon juste pour finir, voilà. On a ce principe en tout cas dans ces sous-secteurs qui ont été identifiés. Et ensuite pour chaque sous-secteur on a des règles en termes de hauteur. Donc là en l'occurrence pour le sous-secteur A1, on a une règle de hauteur spécifique pour les constructions à usage agricole et une règle de hauteur spécifique pour les constructions à usage d'habitation. On a le même principe pour le sous-secteur A1 viticole, avec la particularité qu'en termes d'urbanisme, la volonté c'était de se dire que l'habitation doit être réalisée dans la continuité directe du bâtiment à usage agricole. Et puis donc on a une règle de hauteur qui a été définie. Et puis même chose pour le sous-secteur à vocation maraîchère avec une hauteur spécifique pour les constructions à usage agricole et pour les constructions à usage d'habitation.



Je vais juste finir avec deux outils qui ont été mis en place dans la lignée de cette OAP trame verte et bleue, et qui vont dans le sens de la préservation des éléments à la fois de paysage et de trame verte qui peuvent être présents à l'intérieur de ces zones A. Et donc on a différentes dispositions qui ont été mises en place pour protéger tout ce qui est bosquet, boisement. Il y a également beaucoup de rues qui passent, qui traversent cet espace agricole avec des notions de présence, d'alignements d'arbres le long. Voilà donc tous ces éléments ont été repérés et on y a mis un certain nombre d'outils de manière à protéger ces éléments qui participent de la trame verte et du paysage. Et donc là concrètement ce sont des espaces verts protégés. Ce sont des haies à préserver, voilà. Et puis pour finir, c'est un outil qu'on a mis en place, qui est dans l'objectif d'avoir une transition entre les zones U et le zones A, qui soient la plus paysagère possible. Et de dire qu'en zone U, il y a forcément un retrait, quand on est en limite avec une zone A à respecter. Voilà pour l'ensemble de ces outils qui ont pu être mis en place sur cette thématique.

Un dispositif règlementaire qui traduit ces différentes orientations, avec :

Un dispositif spécifique qui garanti une transition paysagère entre espaces urbains et agricoles

- ***La transition avec les espaces agricoles***

Concernant les terrains situés en limite avec une zone A agricole sur le plan de zonage, un recul minimum de 5 mètres, à compter de la limite de zone entre A et U, devra être respecté pour toute nouvelle construction.

Cette bande de 5 mètres devra rester totalement en espace vert de pleine terre. Seules y sont autorisées des constructions annexes dans une limite de 10 m² d'emprise au sol.

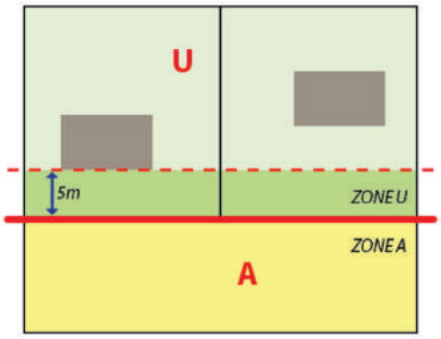


Schéma indicatif

Le PLUi de Rennes Métropole

Par Jean-Paul CALVEZ - Urbaniste Référent thématique urbanisme et agriculture à Rennes Métropole.

Jean-Paul CALVEZ

Merci, alors tout d'abord, dire qu'effectivement, nous, on est bien moins avancé, donc, ça ne sera pas une présentation d'un PLU arrêté ou même approuvé, comme c'était le cas à Bordeaux. On est vraiment en pleine phase de réflexion et même si on a le passé et tous les acquis de ces années passées, on est vraiment sur la démarche PLUi avec des nouvelles applications réglementaires qui changent effectivement les données.

Un petit rappel alors justement rapide, le temps est plus long qu'à Auxerre, on a été sur un PLUi aussi… Prescription de juillet 2015 avec un objectif fixé à 2019 pour s'écarter d'autres considérations qui pourraient perturber l'engagement et la finalisation d'un document comme ça. Il paraît que le calendrier est respecté, c'est ce que nous dit notre hiérarchie. On va essayer, ça va être compliqué. Juste un petit point en termes de gouvernance et de méthode, ce qui a été proposé d'abord. C'est un premier PLUi contrairement à Bordeaux où il y avait non seulement un PLUi, mais un POS avant intercommunal. Nous c'est le premier PLUi. La prise de compétence PLU a perturbé un certain nombre de maires, et du coup, le président a voulu s'engager sur une gouvernance qui laisse une grande place au projet communal.

Donc, c'est 43 communes, on est un territoire d'un peu plus de 70 000 ha, 43 communes, environ 420 000 habitants aujourd'hui, avec, en perspective, de l'ordre de 500 000 habitants. Et du coup, effectivement, avec une habitude de faire les PLU. C'était fait en régie avec l'agence d'urbanisme et le service planification de Rennes Métropole, mais sur les échelles communales et du coup ça a vraiment perturbé. Donc on a cet objectif de travailler plutôt par projets communaux et sur la base métropolitaine. Le côté intercommunal fondé sur un SCoT récent de 2015 et un projet métropolitain, projet politique de territoire métropolitain qui venait d'être approuvé juste avant la fin du mandat. On avait des assises métropolitaines, mais on peut rassurer les élus là-dessus. Et puis en termes d'animation, c'est pour ça que je précisais les questions des travaux à Bordeaux sur notamment les trois ateliers. On a des travaux thématiques sous forme de séminaire d'élus. Alors pareil, de l'ordre d'une centaine, tous les élus sont invités aussi et des visites thématiques, là aussi où tous les élus des conseils municipaux sont invités. On a la semaine prochaine la visite de la campagne, enfin d'une partie de la campagne, pour sensibiliser aux séminaires « ateliers règlementaires » qu'on va avoir surtout de la gestion des zones agro-naturelles que je vais décliner dans la présentation.

Donc, on est vraiment en plein dans la réflexion. Sur la question de la prise en compte de l'agriculture, ça fait un moment qu'on travaille dessus, même bien avant 2007, mais il y avait eu un premier SCoT 2007 relativement prescriptif en termes de consommation foncière. On pourrait toujours aller plus loin, je pense que j'ai mis : conforter en 2015 même si je pense qu'on aurait pu aller encore un peu plus loin, mais bon, on est déjà sur les enveloppes foncières assez cadrées pour certaines communes, c'est assez large et pour d'autres parfois taillées un peu juste. Avec la signature d'un PLA, d'un Programme Local d'Agriculture signé en 2008, qui était une première dans le secteur. Mais c'est plus Pascal VERDIER que certains d'entre vous connaissent bien qui est un des permanents reliés avec Terres en villes. Ce projet agricole est porté depuis longtemps par des élus qui se sont fortement impliqués. Il y a 5 grandes thématiques dans ce programme, 5 actions dont une qui est la conciliation entre l'urbanisme, le foncier et l'agriculture. Je n'ai pas dit que Pascal et moi sommes colocataires de bureau, c'est vraiment lui le chargé de mission agriculture et environnement. C'est vraiment notre spécialiste, notre expert agriculture environnement, moi je suis en relais sur la vision planification et études urbaines, le lien urbanisme et agriculture.

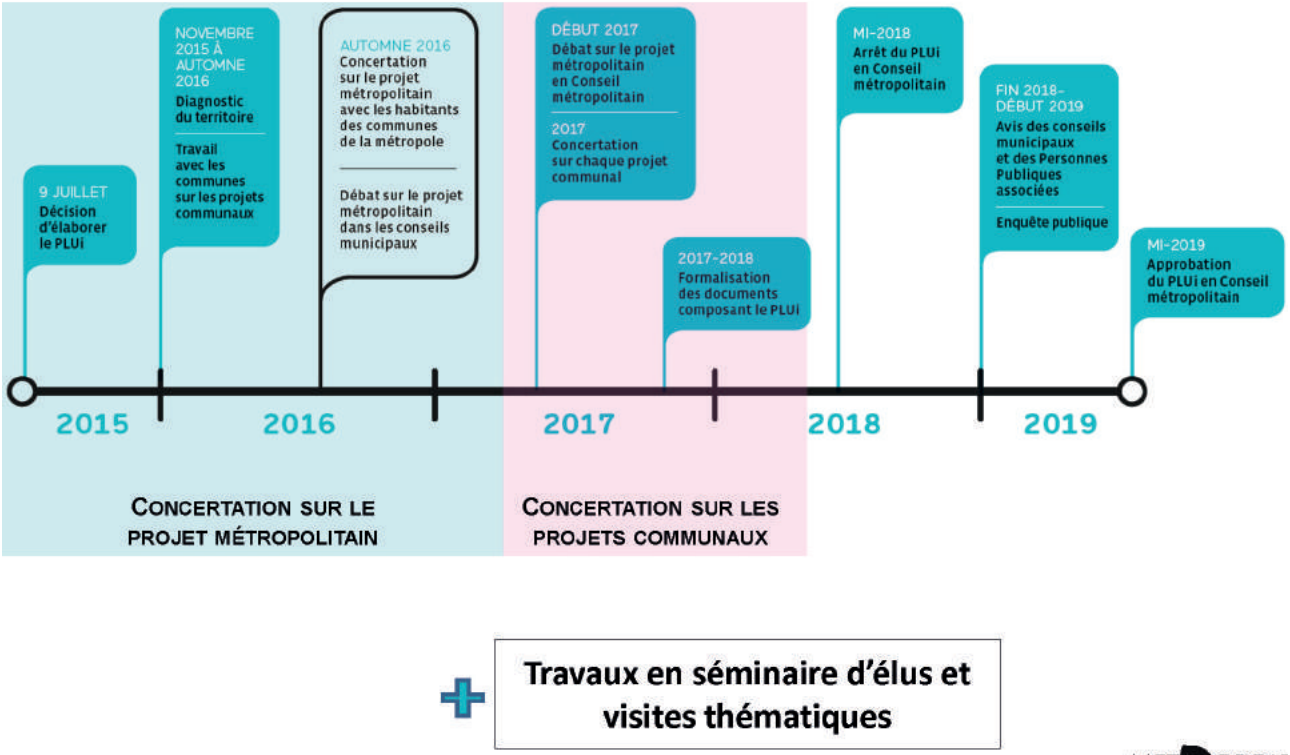
On n'était pas dans le même service auparavant. On l'est désormais, mais on a toujours travaillé ensemble sur cette thématique, notamment sur ce lien urbanisme foncier et agriculture. Une démarche partenariale qui avait été engagée justement pour améliorer les PLU, les premières générations de PLU, SRU, les années 2005, les premiers 2004 à 2007 de 2008 avaient fait l'objet de pas mal de réactions sur le diagnostic qui était un diagnostic agence d'urbanisme, considéré comme étant un peu trop orienté par les collègues de la chambre qui parlaient d'agriculture intensive, enfin des gros mots qui plaisaient pas trop à nos collègues de la chambre. Et on a fait toute une démarche pendant une bonne année entre Pascal, moi et un autre collègue urbaniste, l'agence d'urbanisme, le pays de Rennes au titre du suivi du SCoT, et bien sûr les collègues de la chambre. Pour la fameuse question du diagnostic, ils étaient un petit peu light, pris sous l'angle de l'environnement, j'ai noté, par exemple, tout

à l'heure, sur le PADD que la thématique de l'activité agricole était placée plutôt sur l'axe environnement. C'était un des reproches que nous avait fait la chambre de dire : n'oubliez pas que c'est d'abord une activité économique, donc on prend bien soin désormais de systématiquement placer l'agriculture sous cet angle activité économique parce qu'effectivement c'est une activité économique importante. C'est même devenu le premier pourvoyeur d'emplois. Avant il y avait PSA, l'usine historique à côté de Rennes. Vu les pertes d'emplois qu'il y a eu ces dernières années, c'est l'agriculture et l'agroalimentaire qui sont désormais le premier pourvoyeur. Donc, c'est vraiment une activité importante qui est à prendre en compte. Et donc, tout un travail qui aboutit à la réalisation d'un diagnostic participatif. On posait la question : comment associer les acteurs au-delà de la chambre ? Alors, tout ce travail ça été fait pour les PLU communaux. Et justement, on se pose la question, maintenant, comment on va passer des diagnostics communaux, où on pouvait recevoir les 10, 20, 50 agriculteurs invités, parce que c'est à l'échelle communale et que c'était possible, que tout le monde se connaisse et que ça pouvait se faire assez facilement. Un PLU intercommunal a 43 communes, ce n'est évidemment plus possible de travailler sur ces mêmes bases, mais bon, ce diagnostic participatif, en tout cas il a permis d'améliorer et donc depuis, on n'a plus vu d'avis défavorables comme il y avait eu des élus défavorables, voire parfois avec des réserves. Enfin, là ce n'était quand même pas très sympa dans nos relations avec la chambre et puis bon ça fragilise aussi les procédures selon la manière dont on les traitait après enquête publique. Et cette démarche partenariale elle a aussi abouti à la rédaction d'un nouveau règlement sur toute la question de tout ce qui traitait de l'agriculture et des bâtiments agricoles.

Il y a eu également, depuis, sous l'égide du préfet avec la Chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine, avec l'association des maires d'Ille-et-Vilaine, signée par l'association des maires, une charte départementale qui fait le lien entre l'urbanisme et l'agriculture. On va y revenir après parce qu'elle est allée assez loin en termes de propositions, notamment réglementaires. Et puis, appuyée notamment sur les collègues d'Angers, la mise en place d'un atlas parcellaire agricole, qui est censé être fait régulièrement.

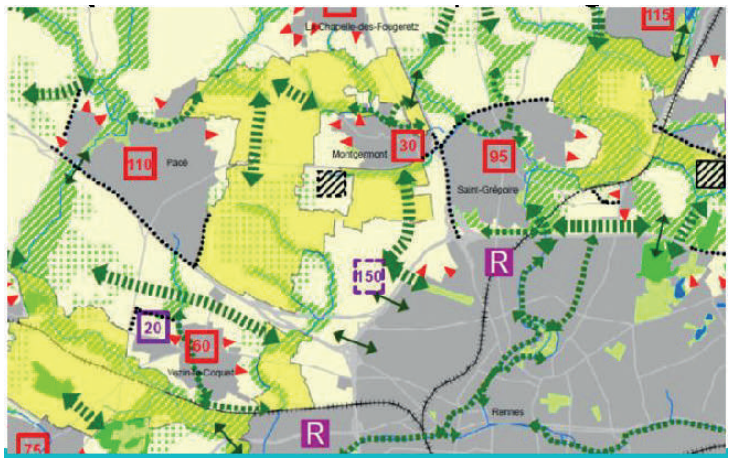
On a un petit peu de mal, c'est notre première, là, depuis 2014, il n'est pas encore tout à fait terminé, il reste encore deux communes à faire. Mais il nous permet d'avoir en tout cas pour le PLUi une bonne vision du parcellaire, du foncier agricole, et une connaissance puisque c'était aussi appuyé, à ce moment-là, sur l'entretien avec les agriculteurs.

Le calendrier de travail du PLUi



+ Travaux en séminaire d'élus et visites thématiques

Donc, là, en termes de zone agricole, ce que dit le SCoT, c'est de conforter la place de l'agriculture. Alors, évidemment, ça fait partie des grandes phrases de simplifier le propos, mais au moins de s'appuyer sur cette orientation du SCoT qui demande donc, là, de conforter durablement la place de l'agriculture avec un SCoT qui dès 2007 avait instauré ce qu'on appelle : « les champs urbains ». Les champs urbains, c'est tout ce que vous voyez à peu près en jaune (voir illustration).



A Rennes, la particularité, c'est qu'il n'y a pas de banlieue, il n'y a pas d'extension au-delà de la rocade avec la fameuse ceinture verte de tous les schémas directeurs depuis les années 80. Donc, cette particularité de l'agglomération rennaise qui se traduisait sous le vocable ceinture verte, à l'époque, au singulier, puis finalement au pluriel et maintenant qui permet de réduire la pression foncière. Il y a une pression foncière évidemment avec l'attractivité, on parlait du développement du taux de croissance des agglomérations françaises, celle de Rennes, effectivement, est l'une des plus dynamiques. Et du coup, il y a une pression foncière. Donc, comment arriver à concilier, à préserver les secteurs agricoles les plus soumis à cette pression ? Ça a été la création de cet outil, la chambre d'agriculture à l'époque, ne voulait pas entendre parler des PAEN. Ils sont un peu plus ouverts maintenant chez nous, mais maintenant qu'il y a les champs urbains, ça fait presque « office de ». C'est le seul élément qui, au SCoT, est défini à la parcelle des champs urbains. Il y a un document annexe qui permet de prescrire, de visualiser à la parcelle où se situent ces zones de protection qui sont des zones affectées à l'agriculture bien évidemment. Mais pas seulement, c'est aussi ce qu'on appelle, sous le vocable générique de « loisir vert », donc de tout ce qui est de l'usage de la campagne.

Sur les zones naturelles, toujours en zappant toute la partie législative, ce que dit le SCoT, c'est de renforcer la biodiversité. C'est un des SCoT qui avait amené la loi à introduire cette notion de trame verte et bleue, on n'était pas les seuls, mais dans le SCoT ça avait été déjà clairement indiqué notamment parce qu'on a une très bonne connaissance depuis une trentaine d'années des milieux de ce qu'on appelle les Milieux Naturels d'Intérêt Ecologique, les MNIE qui étaient une protection, une connaissance fine au sens écologique du terme, fait historiquement par l'agence d'urbanisme, toujours suivi par l'agence d'urbanisme parce que c'était une volonté des élus de connaître les secteurs, les milieux les plus sensibles et de les préserver. Ça avait été donc préserver dès les schémas directeurs et conforter depuis au titre des SCoT successifs, et puis plus classiquement tout ce qui relève des fonds de vallées, les grandes liaisons naturelles et toutes les actions de reconquête. Donc, ça c'est les indications du SCoT. En termes de délimitation derrière et des questions à poser lors du séminaire du 5 juillet, on s'appuie sur les pratiques qu'on a adopté depuis une quinzaine d'années sur les PLU, sur les zones naturelles où il y avait 2 grandes zones, une zone NP, une zone N. La zone NP qui est la zone Naturelle Protégée. Tous les grands corridors écologiques ont vocation, effectivement, à être dans la zone naturelle protégée.

Tout le bâti, on essayait même quand on était en frange N, NPN ou NP et zone A, s'il y avait du bâti sur la frange on basculait dans le A ou N, en pastillage à l'époque, pour éviter d'avoir du bâti en NP. Mais quand il y en a,

c'était la notion qu'on a évoquée tout à l'heure de préserver les bâtis dans le volume sans extension, ni en hauteur, ni en surface, vraiment le plus strictement possible. Emmanuel Bouriau, l'écologue de l'AUDIAR nous rappelle, effectivement, sur ces milieux-là, s'il n'y a pas d'élevage et s'il n'y a pas éventuellement de bâtiment, c'est bien la présence de l'agriculture qui va rendre possible le maintien de cette biodiversité, de ces trames, de ces corridors écologiques. Donc, là aujourd'hui je n'ai pas les réponses, c'est des questions qu'on souhaite poser, voire jusqu'où ils veulent aller ? Est-ce qu'ils veulent infléchir cette règlementation telle qu'on la pratique jusqu'à maintenant ou pas ?

Et puis il y a aussi la déclinaison des différentes typologies de STECAL telles qu'énoncées par la loi, on va y revenir tout à l'heure. Donc, là aussi il y a besoin de critères par rapport aux réponses que les élus vont souhaiter nous donner sur la traduction dans l'élaboration du futur règlement graphique et de son articulation avec le règlement littéral. Et puis avec la question de la limitation de la constructibilité au regard du paysage. Il peut ne pas s'agir d'un paysage magistral qui saute aux yeux. C'est vraiment plus l'enjeu de silhouette urbaine de la ville de Rennes. On a la Rocade avec la silhouette des anciennes ZUP des années 60-70. Et puis, la campagne avec les vaches qui sont au bord de la Rocade, donc là, c'est un paysage qui n'est pas magistral au sens paysager, au sens stricto sensu et pourtant, le schéma directeur, et le SCoT préserve encore cette notion de grande vue qui peut se traduire aussi par ce genre de protection.

Et puis, faut-il limiter les constructions agricoles au sens large aux abords des zones urbaines pour les questions de nuisances. C'est toute la relation, l'articulation et inversement. Le dernier exemple qui a été donné par Auxerre m'a intéressé. Je l'ai noté en tout cas pour cette question de gestion de la zone U aux franges. Et ça joue notamment sur la délimitation des STECAL, très clairement. La collègue de la chambre m'a rappelé des conditions à prendre en compte pour l'articulation dans la délimitation des STECAL pour éviter que les relations, les problèmes d'épandage ou de traitement aux abords et de ne pas apporter plus de pression au milieu agricole fut-il en plein champ même s'il n'y a pas de règles de construction des dessins.

Sur le bocage, on l'a évoqué aussi au travers de l'exemple d'Auxerre, on en est sur les mêmes outils. C'est un travail qui est conduit là aussi par l'agence d'urbanisme qui récupère tous les recensements des syndicats de bassins versants de rivière, qui pour le moment travaillent sur le sujet de façon à avoir une vision homogène du bocage.

Il a aussi une classification des enjeux écologiques, hydrologiques, patrimoniaux, paysagers de ce linéaire ou enfin du patrimoine bocager. Mais après justement, l'AUDIAR doit nous amener des propositions et faire travailler les élus le 5 juillet. Donc il nous reste peu de temps de manière à justement hiérarchiser, de façon à avoir un traitement le plus homogène possible, que le choix d'espace boisé classé ou espace d'intérêt paysager, soit homogène, qu'on soit à l'est, au nord ou au sud de la métropole et de façon à ce que la justification soit la plus équitable.

J'avais eu une stagiaire, ingénieure agronome qui avait conduit une même étude paysagère justement sur la connaissance du bocage. Une étude très fine, qu'elle avait conduite sur deux communes. Moi j'étais avec un élu sur un travail avec les agriculteurs de la commune. C'était une petite commune, c'était assez facile à faire, mais du coup, il y a eu une traduction, une protection au PLU très importante alors que le même travail sur une autre commune ou la densité bocagère d'ailleurs était encore plus importante que celle que je suivais où les élus ont dit : non, non, moi le bocage, on veut pas trop s'embêter. Il y a en a eu un petit peu de protection, mais beaucoup moins. Donc, là ça nous pose question demain à l'échelle d'un PLUi d'avoir un traitement le plus homogène possible sur un même sujet.

Sur ce que dit le SCoT, il y a aussi des notions qui peuvent ne pas forcément se traduire directement dans le PLU en terme de droit des sols, mais qui permettent de favoriser le développement des circuits courts et la diversification de l'agriculture. Donc, ça, c'est vraiment un sujet qu'on a traité déjà depuis longtemps, mais qui est inscrit désormais au SCoT. Donc, vers les activités connexes de vente directe, de transformation de la viande aussi, de chambres d'hôtes, etc.

Sur les projets agro-touristiques, c'est la limitation de l'implantation. Alors là, la limitation de l'implantation de logement de fonction on va y revenir après, avec les tableaux pour entrer un peu plus dans le détail, donc limitation des logements et des tiers. C'est la notion de réciprocité, ce n'est pas seulement dans la distance, mais c'est aussi sur les principes réglementaires. Et conditionner le changement de destination, ça, ça existe depuis un moment dans le SCoT, mais c'est quelque chose d'important et au regard des échanges qu'on a eus depuis ce matin, ça peut faire réagir. Le SCoT conditionne le changement de destination des bâtiments agricoles. Il ne le permet que s'il est recensé au patrimoine bâti d'intérêt local et si l'activité agricole a cessé depuis 3 ans. Ça c'est le fruit du travail partenarial qui avait été conduit avec notamment les collègues de la chambre sur le règlement il y a une dizaine d'années où on avait commencé à traduire ça, ou à conforter. Il y avait des débats, enfin dans certaines communes… Donc c'est bien cette condition de changement de destination pour les bâtiments

agricoles uniquement qui n'est possible que si on portait au patrimoine l'intérêt local et qu'on était soumis à cessation d'activité, pour donner le temps d'une éventuelle reprise. L'objectif c'est pareil : préserver l'outil économique que sont les bâtiments, et les terres puisque vous connaissez ça aussi bien que moi et même mieux sur tous les enjeux en cessation d'activités de répartition du bâti d'un côté et des terres de l'autre, qui pose d'énormes difficultés de gestion du bâti, de création indirecte de tiers à l'activité agricole.

Voici les fameux tableaux qu'on commence à préparer pour traduire à la fois cette fameuse charte d'urbanisme et d'agriculture, menée par la préfecture et la chambre de l'agriculture, mais aussi pour se conforter avec la doctrine de la CDPNAF du département d'Ille-et-Vilaine pour voir comment ça se traduit.

Constructibilité dans les zones agricoles et naturelles

Critères d'extension pour les habitations existantes

TYPE DE CONSTRUCTION	PROPOSITIONS		
	Zone Agricole	Zone Naturelle	
		Zone N	Zone NP
Extension des habitations existantes	**Autorisé si à + 100m bâti agricole** Zone d'implantation = en continuité du bâti Emprise au sol max totale = 150 m² Hauteur égout = 7 m Hauteur maximale = 12m	**Idem zone A**	**Autorisé dans le volume existant** **(pas d'extension)**
Annexes des habitations existantes	**Autorisé** Zone d'implantation = 20m maximum de l'habitation Emprise au sol max totale = 60m² (doctrine CDPENAF) Hauteur maximale = 3m50	**Idem zone A**	**Interdit ?**

Séminaire du 5 juillet :

Préciser collectivement les conditions d'extension des habitations et leurs annexes selon les types de zone :

- Critères qui ne compromettent pas l'activité agricole
- Critères qui compromettent la qualité paysagère du site
- Conditions d'implantation, d'emprise au sol (même seuil que pour les agriculteurs ?), de hauteur et de densité qui assurent leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone

10

Sur les bâtiments agricoles en zone agricole, il n'y a pas de restriction, parce que s'il y a une restriction c'est bien plutôt par le choix de zonage. Il peut y avoir encore, selon les conclusions des élus et des discussions avec nos amis de la chambre, de A inconstructibles, de N qui sont bien sûr des sites qui sont aussi, essentiellement utilisés par l'agriculture. Là, on n'a pas encore totalement finalisé, mais le principe pour les bâtiments agricoles, c'est, quand on est en zone A, il y a la possibilité de construire sans restriction. En zone N, j'ai ajouté un point d'interrogation aux réserves. Il y a une commune justement qui est sur la colline sur le versant qui donne sur cette grande vue quand on descend sur Rennes. Et qui fait partie d'un site d'intérêt d'un point de vue environnemental et paysager avec une densité bocagère très importante. Cela avait justifié à l'époque au PLU un classement d'une très grande zone N et non pas agricole, alors qu'il y avait bien évidemment une activité agricole importante. Mais la priorité n'était plus agricole, mais plutôt un environnement et un paysage et du coup une zone N. Mais comme je disais tout à l'heure quand je suis intervenu un moment, on avait fait le choix de la zone A, qui implique la possibilité de créer des sièges et de créer sans distinctions, des bâtiments agricoles. En zone N, non seulement il n'y a pas de créations de sièges, mais les premières générations de PLU c'était : pas de bâtiment agricole ou, quand il y avait des sièges, rapprocher les bâtiments agricoles à moins de 50 ou 100 mètres selon les PLU. Globalement c'était ça. Et du coup, on a eu des problèmes de gestion par rapport à certaines exploitations qui avaient toutes les bonnes raisons de vouloir s'implanter. Et il a fallu passer par une modification du PLU, c'était clairement en infraction au PLU et ça a été le début de quelques entailles à ces premières générations de PLU ou c'était une sorte de dogme de la zone N.

J'ai aussi un cas de figure où la commune a sollicité une modification de PLU parce que c'était la création d'un GAEC dont le siège n'était pas sur la commune en question. Et avec une légitimité à vouloir créer un bâtiment agricole sur une zone N. Et bien le règlement l'interdisait. Donc on a été confronté à ce genre de difficultés même pour les ICPE selon les réglementations qui peuvent s'appliquer derrière quand on est en zone N. On est dans la difficulté, mais là on a une vraie ligne de conduite à adopter, et une discussion à avoir avec nos élus pour essayer de stabiliser.

Ce séminaire était exclusivement réservé aux élus, et on va y associer les services, les PPA, les services de l'État, la chambre d'agriculture, la CDPENAF, de façon à avoir une vision un peu plus technique et spécialisée du milieu agricole.

En tout cas, on a besoin de réponses, désormais, pour vraiment stabiliser la position et ça peut jouer aussi sur les zonages. C'est un peu moi qui avait, à titre personnel, tendance à être assez généreux sur les zones NP, par exemple, sur les zones protégées ou sur la protection du bocage. Et bien effectivement, il faut bien articuler. Pour les bâtiments, on fait toujours ce relais, mais on l'a toujours fait avec les premières générations de PLU, le relai, l'article L311-1 du code rural, en articulation toujours et validé avec la Chambre d'agriculture.

Concernant le changement de destination, on parlait tout à l'heure des bâtiments nouveaux de ce qui a été la marche arrière à Bordeaux. La seule concession qui a été faite sur les bâtiments nouveaux, on a vu que de toute façon la doctrine de la CDPENAF, c'est : pas de bâtiments nouveaux, au titre de diversification de l'activité agricole. Donc, on va donner ces éléments d'information aux élus de façon à stabiliser la position. De toute façon il faudra bien qu'on ait ce passage en CDPENAF et surtout des conditions règlementaires.

Constructibilité dans les zones agricoles et naturelles

Critères d'extension pour les habitations existantes

TYPE DE CONSTRUCTION	PROPOSITIONS		
	Zone Agricole	Zone Naturelle	
		Zone N	Zone NP
Extension des habitations existantes	**Autorisé si à + 100m bâti agricole** Zone d'implantation = en continuité du bâti Emprise au sol max totale = 150 m² Hauteur égout = 7 m Hauteur maximale = 12m	**Idem zone A**	**Autorisé dans le volume existant** **(pas d'extension)**
Annexes des habitations existantes	**Autorisé** Zone d'implantation = 20m maximum de l'habitation Emprise au sol max totale = 60m² (doctrine CDPENAF) Hauteur maximale = 3m50	**Idem zone A**	**Interdit ?**

Séminaire du 5 juillet :

Préciser collectivement les conditions d'extension des habitations et leurs annexes selon les types de zone :

- Critères qui ne compromettent pas l'activité agricole
- Critères qui compromettent la qualité paysagère du site
- Conditions d'implantation, d'emprise au sol (même seuil que pour les agriculteurs ?), de hauteur et de densité qui assurent leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone

10

Constructibilité dans les zones agricoles et naturelles

Critères pour le changement de destination et de constructibilité pour les équipements

TYPE DE CONSTRUCTION	PROPOSITIONS		
	Zone Agricole	Zone Naturelle	
		Zone N	Zone NP
Changement de destination de constructions existantes	**Autorisé si :** - **identifié au PLU en raison d'un intérêt patrimonial** - **Cessation d'activité depuis 3ans** - **à + 100 m bâti agricole** Limiter le nombre de logements Limiter au stockage et garage caravane	**Idem zone A**	**Autorisé si :** - **identifié au PLU en raison d'un intérêt patrimonial** - **et sous réserve d'usage de valorisation du milieu et de découverte des sites**
Équipements collectifs	**Autorisé sous conditions de la loi et du SCOT**	**Autorisé sous conditions de la loi et du SCOT**	**Autorisé si :** - **en rapport avec les enjeux patrimoniaux, touristiques, de loisirs et d'accueil du public et de développement des énergies renouvelable ou économiques** (exploitation de la forêt) - et s'il **ne remet pas en cause le caractère et les fonctionnalités naturelles de ces milieux**

Séminaire du 5 juillet :

Préciser collectivement les conditions de :

- **changement de destination** des constructions existantes selon le type de zones :
  - Critères qui ne compromettent pas l'activité agricole : recensement patrimoine et résiliation de bail ?
  - Critères qui compromettent la qualité paysagère du site
- construction des **équipements collectifs** selon le type de zones :
  - Critères compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel ils sont implantés
  - Critères compatibles avec la sauvegarde des espaces naturels et des paysages

11

Concernant les logements de fonction. Là c'est issu d'une évolution depuis la charte agriculture et urbanisme. Ça, ce n'était pas le travail de partenariat qu'on avait conduit, où ils ont contrôlé en étant très soucieux de l'instruction, dossier par dossier, de cette fameuse nécessité de présence permanente et en n'hésitant pas en tant que chambre à émettre des avis défavorables. Ils ont beaucoup de pression, mais ils sont confrontés, depuis cette charte avec un seul logement par site d'exploitation.

Participante

Donc ça s'est passé au niveau des élus Chambre ?

Jean-Paul CALVEZ

Ça a été signé par le président de la Chambre d'agriculture. Ce qui ne va pas parfois sans poser de difficultés. Il y a eu un exemple récent, je ne vais pas le citer puisqu'on n'a pas le temps, mais c'est vrai que des fois eux-mêmes, ils auraient tendance à voir : bon allez, on laisse passer parce que dans les circonstances humaines très particulières, ils laissent un peu passer, mais d'un point de vue d'instruction PLU ça ne serait pas possible. Donc c'est une présence permanente à conforter par les notions de distances, de réciprocité, les conditions d'insertion paysagère, de faire travailler et d'où l'intérêt de la visite de façon à ce qu'ils connaissent, bien évidemment, les élus leurs territoires, qu'ils connaissent aussi la campagne, mais de façon à faire une visite où le focus sera vraiment centré sur cette thématique. Vous verrez ça dans 10 jours, en atelier, on vous posera les questions, on demande, on redemande de travailler et d'apporter les réponses. Les extensions pour les habitations qui ont heureusement été amendées et rendues possibles après des vicissitudes de la loi ALUR.

Donc sur les extensions on est aussi sur l'emprise maximale de 150 mètres carrés en faisant le parallèle puisqu'on est sur la même chose en zone N. En zone N, on est sur les logements non agricoles. On propose de conserver cette règle de la charte des 150m² d'emprise pour les agriculteurs, toujours dans ce souci de limitation de la pression et de la consommation en zone agricole et naturelle. On propose d'adopter la même règle pour les non-agriculteurs. On va voir comment ça va se passer. C'est assez strict, on parlait tout à l'heure, de passer de 200 à 240, ce n'est pas un problème. Passer de 100 à 150 ce n'est pas un problème non plus. Le fait d'être à 150 ça limite drastiquement, ça allait dans le sens aussi des débats parlementaires qui ont abouti à la loi ALUR. Après, la loi ne dit pas c'est 150 c'est 200- 250. Dans nos PLU en vigueur on est beaucoup entre 200 et 300m², 200-250 pour la majorité, certains 300 j'en ai un en tête qui a même jusqu'à 400m².

Concernant les STECAL. On a des avis assez divergents et on part de loin. C'est-à-dire qu'on avait un SCoT 2007 qui interdisait strictement toute construction neuve en campagne. Ça avait fait l'objet de pas mal de débats, et ça avait été finalement voté à la quasi-unanimité moins une voie. Mais sa disposition était tellement stricte qu'elle a été contestée et annulée au tribunal administratif. Considérant l'interdiction d'extension d'un hameau, c'était légitime que le SCoT pouvait le porter. Par contre, d'aller aussi loin dans un SCoT, le fait que ce soit le SCoT qui le dise, non, ça, c'est au PLU éventuellement d'aller aussi loin, un SCoT ce n'est pas un document qui gère à la parcelle, et donc ça avait été annulé. Du coup, obligation d'ouvrir un petit peu tous les débats sur le SCoT 2015.

La densité significative, comment on traduit cette notion de densité, est-ce que c'est des logements hectares comme on a l'habitude de faire sur les extensions urbaines, sur le renouvèlement urbain ? Ou est-ce que c'est plutôt comme on propose de travailler, par nombre de logements parce qu'on est sur deux secteurs agricoles et comme la morphologie n'est pas la même, ils peuvent accueillir à titre exceptionnel de nouvelles constructions et concourir uniquement à la densification.

Quand on est dans la trame écologique, est-ce que ajouter 2-3 maisons neuves quand on est dans un corridor écologique, est-ce que ça porterait atteinte à la pérennité de cette trame écologique, à l'échelle du pays? Pas sûr, mais bon, la question est ouverte.

Qu'est-ce que c'est, ne pas comprendre les activités agricoles ? Là, c'est la notion de réciprocité, notamment les distances de 100 mètres. Mais, parfois, il y a la volonté de dire : présence d'une ferme dans un hameau, c'est tout le hameau qui est éliminé parce qu'on veut préserver l'activité économique et agricole. Ce serait « facile » de dire : présence d'une ferme, hop, au revoir, on n'en parle plus, mais c'est plus sensible si on commence à venir dans des discussions sur un rayon de 100 mètres.

Conclusion par le grand témoin de la journée.

Rémy GUYOT Vice président Saint-Etienne Métropole en charge de l'agriculture et de l'économie agricole.

Remy GUYOT

Ce n'est pas une conclusion, j'ai essayé de prendre quelques remarques dans ce que vous avez évoqué. J'ai remarqué, d'une manière générale, qu'on parle beaucoup du Grenelle de l'environnement, de la loi ALUR, mais on oublie la notion de développement durable, on ne le cite plus du tout, alors que c'était celle qui, pour moi était la plus complète, qui prônait l'économie, le social et l'environnement. Et ça, on n'en parle plus, même dans les PADD. Tout ça, on l'a un peu oublié, dans tous ces documents d'urbanisme. Et ça reste quand même un peu la base de la société, d'arriver à conjuguer ces trois éléments.

Après, on a vu que sur deux exemples, notamment Bordeaux et puis Auxerre, on a plutôt envie de partir du projet et puis d'essayer d'adapter la loi au projet. Alors ce n'est pas comme ça que ça se fait légalement, mais à un moment est-ce qu'il ne faut pas pousser un peu les barrières et puis arriver à faire quelque chose d'intéressant.

L'évolution PLU-PLUi, j'ai remarqué qu'elle devient difficile, mais est-ce qu'elle ne sera pas trop généraliste en termes de réduction de la proximité entre les urbains et les ruraux ? Quand vous passez de l'urbain au péri-urbain, tout ce qui est urbain peut s'appliquer, mais quand on va plus profondément dans les territoires qui sont très ruraux ce n'est peut-être pas le cas des agglomérations et de celles de Terres en villes, mais ça peut être un vrai problème pour ces territoires-là. Comment on prend en compte du coup les spécialités de chacun, les projets individuels, les divers bâtiments, les transmissions ? Ce n'est pas dû au domaine du PLU, mais on sent que ça ressort quand même de partout dans les questions.

Et bien sûr aussi la question du budget. Parce que dans toutes les agglos très urbaines comme Lyon ou la région francilienne, on s'intéresse beaucoup à l'agriculture, mais quels sont les budgets qu'ils sont prêts à y mettre et comment on peut pousser les élus à préciser les actions ?

Après, la problématique qui a été évoquée aussi ce matin : le rôle du SCoT, celui du PLUi. Est-ce que le second peut se substituer au premier ?

Et puis, le diagnostic agricole. On en a fait dans le PLU. On en refait un global pour le PLUi. On en fait également dans les SCoT. Or, les PLU ça coûte cher et est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux orienter l'argent vers les actions ? Parce qu'à un moment on sait qu'on en a de moins en moins.

Le projet AgriPLUi a été supervisé par :

Serge BONNEFOY secrétaire technique Terres en villes

Maurice BONNAND expert bénévole Terres en villes

Jean MARLY expert bénévole Terres en villes

Contact :

Marc NIELSEN chargé de mission Aménagement du territoire Terres en villes

marc.nielsen@terresenvilles.org

01 40 41 84 12

Terres en villes

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

www.terresenvilles.org

40, avenue Marcelin Berthelot
CS92608 - 38036 Grenoble Cedex 2

22, rue Joubert
75009 Paris

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE :

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION
avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale «Développement agricole et rural»

RéseauRural Français 2014 - 2020

Cette action est cofinancée par le Fonds européen agricole pour le développement rural : l'Europe investit dans les zones rurales.
UNION EUROPÉENNE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

l'Europe s'engage en France avec le FEADER