

LE POINT SUR LE PLUi

Législation & Réglementation

AgriPLUi

2

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

AGRICULTURE & PLUi 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.

Cette synthèse, introduction d'un chantier de deux ans, AgriPLUi, se veut une première approche du sujet. Elle s'appuie sur une revue de la littérature institutionnelle et soulève les enjeux du PLUi pour les collectivités et l'activité agricole, posant un ensemble de questions et des pistes de réponses qui seront explorées au cours d'ateliers thématiques. L'objectif sera de produire durant toute la durée de ce chantier des fiches méthodologiques et des retours d'expérience, qui serviront d'appui technique aux membres du réseau se lançant dans l'élaboration d'un PLUi.

Prendre en compte l'agriculture dans les PLUi, quelles obligations ?

par Lauranne Klimerack et Jonathan Charles - Terres en villes

Depuis la loi ALUR (Accès au Logement et un Urbanisme Rénové), le Code de l'urbanisme précise que l'EPCI compétent élabore le Plan Local d'Urbanisme (PLU) en **collaboration** avec les communes membres.

Outre les dispositifs obligatoires (cf infra), c'est à la **délibération arrêtant les modalités de collaboration avec les communes** de fixer ces modalités de gouvernance. Dans son **guide à destination des collectivités**, Mairie conseils suggère différentes formes d'organisation selon la taille des intercommunalités. Certains éléments semblent cependant impératifs, comme :

- Un **comité de pilotage** composé d'un binôme d'élus (le maire et l'adjoint à l'urbanisme) pour chaque commune. Ces élus référents auront la charge d'assurer l'information et l'animation du PLUi auprès de leur conseil municipal.
- Des **groupes de travail thématiques**, auxquels participent les membres du comité de pilotage.

- Pour les plus grandes collectivités des **groupes territoriaux**, afin de traiter des

enjeux spécifiques de chaque territoire.

- Associer les **techniciens municipaux** au travail, afin de mobiliser l'expertise de terrain.

En plus de construire un projet de consensus, cette collaboration est aussi le moyen de mobiliser la connaissance fine du territoire que possèdent les élus et techniciens municipaux.

Une seconde délibération, définissant les objectifs et les modalités de la **concertation avec les citoyens** est également adoptée au début de la procédure. Cette délibération, commune au PLU communal, revêt une importance accrue pour le PLUi. Il s'agit, d'une part d'expliquer ce changement d'échelle. D'autre part, la planification intercommunale se veut à l'échelle du bassin de vie, mais encore faut-il savoir comment les habitants vivent et s'approprient ce territoire pour intégrer les usages du territoire. La participation citoyenne est donc un enjeu de l'élaboration d'un PLUi ; bien mise en avant dans les projets en cours, elle est gage de l'acceptation de ce document.

Du PLU au PLUi, une gouvernance complexifiée

Les objectifs du PLU intercommunal

Le PLUi remplace le PLU, adoptant les même formes et fonctions. Il peut cependant comporter des dispositions supplémentaires et lieu de **Plan Local de l'Habitat** ou de **Plan de Déplacement Urbain** (si l'intercommunalité est l'autorité organisatrice des transports urbains), si le territoire intercommunal n'est pas couvert par un **SCoT**, le PLUi peut intégrer des dispositions relevant du SCoT, voire tenir lieu de SCoT. Des objectifs supplémentaires sont donc assignés au PLUi et les autorités promeuvent aujourd'hui ce document au nom d'un **triple mot d'ordre** :

Cohérence

Elle s'exprime à travers la prise en compte d'un ensemble de politiques sectorielles (surtout lorsque le PLUi tient lieu de PLH et PDU). L'échelle intercommunale est aussi celle du bassin de vie ; penser la planification territoriale au niveau intercommunal, c'est donc intégrer les usages de ce territoire et avoir une vision large des enjeux dont il est l'objet. Etant associé à l'exercice de la compétence planification à travers différents dispositifs (cf. infra), les maires peuvent dès lors utiliser ces ressources intercommunales pour conduire sur leur territoire des projets urbains de manière plus éclairée.

Efficacité

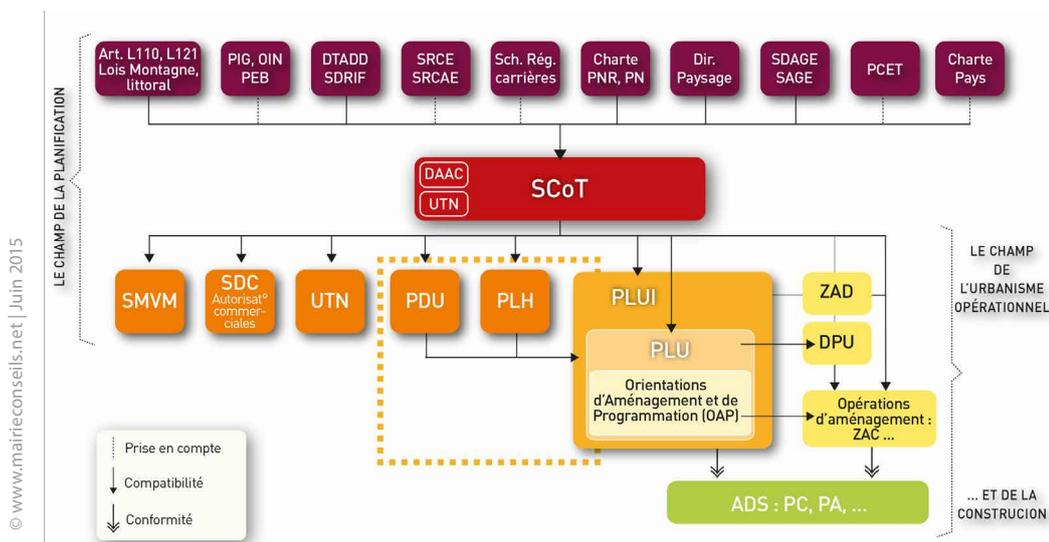
Cette vision élargie du territoire et des enjeux permet de conduire une gestion foncière plus économe. La mutualisation des ressources communales (humaines et

financières) permet de renforcer l'ingénierie au service du PLU, pour poursuivre une démarche de qualité pour un coût maîtrisé.

Solidarité

L'approche territoriale intégrée qui s'exprime dans le PLUi valorise les complémentarités entre communes plutôt que leur mise en concurrence. Le PLUi offre également l'opportunité, pour les communes n'ayant pas les moyens d'élaborer leur propre PLU d'être couvertes par un document d'urbanisme opposable aux tiers et qui permet d'**ajuster la constructibilité** aux enjeux soulevés par le PLUi.

Ces trois mots d'ordre sont liés et, au travers d'eux, c'est la notion de **projet de territoire** qui s'exprime. Il doit donc exister, dès le départ une volonté de faire en commun et une implication forte des élus communaux, qui collaborent à l'élaboration du PLUi. L'enjeu est de taille, car ce document de planification va définir les orientations du développement territorial pour les dix à quinze prochaines années. Le PLUi se trouve donc à la croisée entre le document prescriptif et précis qu'est le PLU et le document stratégique qui est porté par le SCoT. Si son intérêt est de lier ces deux visions organisatrices du territoire (stratégique et opérationnelle), les enjeux qui pèsent sur la réussite de ce document sont d'autant plus importants.



⚠ Penser en terme de passage du PLU au PLUi laisse sous-entendre un mouvement ascendant avec une forte influence des documents communaux sur ce nouveau document intercommunal. Il ne faut cependant pas oublier les documents de rang supérieur et notamment le SCoT, qui, en plus de l'obligation de compatibilité, offre des clés pour construire le PLUi. Il faudra donc garder à l'esprit le travail réalisé par le Cerema et Terres en villes avec l'opération AgriSCoT.

Des garanties pour les communes : une collaboration renforcée avec l'intercommunalité

Le transfert de la planification à l'intercommunalité représente un enjeu politique fort pour les maires. La crainte de perdre la main sur l'avenir de la commune et de son développement territorial doit cependant être nuancée. La loi prévoit en effet un ensemble de mesures instaurant une coopération renforcée entre les communes et l'intercommunalité, tant au niveau de l'élaboration du PLUi, que de l'exercice général de la compétence planification urbaine.

Les plans de secteurs :

possibilité ouverte par la loi ENE, ils constituent une adaptation du règlement et des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) pour le territoire d'une ou plusieurs communes. Au cours de l'élaboration du PLUi, des communes peuvent demander à être couvertes par un plan de secteur, le conseil communautaire se prononce alors sur son opportunité. Cet outil permet de s'adapter aux différentes typologies territoriales de l'intercommunalité et s'avère d'autant plus utile, que les intercommunalités

sont appelées à grossir, suite aux récentes évolutions législatives (rationalisation de la carte intercommunale et seuil de 15 000 habitants imposé par la loi NoTRE).

La conférence intercommunale :

réunissant le président de l'EPCI et les maires aux différents moments clés de l'élaboration du PLUi, ce « conseil réduit » intervient en préparation des grandes décisions liées à l'élaboration du PLUi. Au minimum cette conférence est réunie :

Quand élaborer un PLUi?

Il n'y a pas de délai imposé pour engager un PLUi.

Une fois compétent en matière de PLU, l'EPCI prescrit une procédure d'élaboration d'un PLUi couvrant l'intégralité de son territoire lorsqu'il le décide ou lorsqu'il souhaite/doit réviser un des PLU existants.

Cependant, les intercommunalités, souhaitant bénéficier des dispositions de la loi relative à la simplification de la vie des entreprises, font face à des délais resserrés pour élaborer leur PLUi :



DU PLU AU PLUi : LES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES

Loi relative aux communautés urbaines du 31/12/1966

Création des communautés urbaines, elles sont compétentes de plein droit pour élaborer les documents d'urbanisme.

Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) du 13/12/2000

La compétence planification urbaine est transférée de manière obligatoire aux communautés urbaines, et de manière facultative aux communautés d'agglomération et communautés de communes. Pour autant la compétence PLU ne signifie pas obligation d'établir un PLUi (possibilité d'établir un PLU par commune par exemple).

Loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) du 12/07/2010

Le PLU intercommunal est affiché comme la règle générale, le PLU communal comme l'exception. Les communes sont incitées, mais non obligées, à transférer la compétence PLU à la communauté de communes ou d'agglomération. Un PLUi unique doit couvrir l'intégralité de l'intercommunalité de la commune mais reste la possibilité d'établir des plans de secteurs pour

adapter le règlement.

Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénovés du 24/03/2014

A compter du 27/03/2017, les communautés de communes et communautés d'agglomérations sont compétentes de plein droit pour élaborer les PLU, sauf si, dans les trois mois précédant cette échéance, au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population s'y oppose.

Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27/01/2014

La métropole exerce de plein droit la compétence PLU et document d'urbanisme en tenant lieu.

Loi relative à la simplification de la vie des entreprises du 20/12/2014

Suspend la caducité des POS et les délais de grenellisation des PLU, si un PLUi est prescrit avant le 31/12/2015, puis que le débat sur le PADD est réalisé avant le 27/03/2017 et le PLUi approuvé avant le 31/12/2019. Plusieurs agglomérations membres de Terres en Villes se sont saisies de cette disposition ; entamant l'élaboration de leur PLUi, elles sont confrontées à des délais relativement resserrés.

Avant l'adoption des délibérations arrêtant les modalités de la collaboration avec les communes et prescrivant le PLUi, afin de discuter des orientations et dispositions de ces délibérations.

Avant l'approbation du PLUi, afin de discuter des observations du public et des avis les avis des personnes publiques associées émis et joints au dossier d'enquête publique. L'organe délibérant peut ensuite tenir compte de ces avis (sans remettre en cause l'économie générale du projet).

Le débat d'orientation au conseil communautaire et dans les conseils municipaux :

Une fois définies, les orientations générales du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) sont discutées au sein de chaque conseil municipal, puis au sein du conseil communautaire.

Le débat sur la politique locale de l'urbanisme :

Organisé chaque année par les intercommu-

nalités compétentes en matière de PLU, il permet aux maires de suivre l'action de l'intercommunalité et de discuter du projet de territoire.

La gouvernance du PLUi est donc partagée entre les communes et l'intercommunalité, grâce à un ensemble de dispositions législatives, qui représentent autant de garanties pour les maires. On peut d'ailleurs souligner que la délivrance des autorisations d'urbanisme reste du ressort des maires, qui gardent donc le dernier mot sur les projets réalisés sur leur territoire.

LE DIAGNOSTIC AGRICOLE

Le **diagnostic agricole**, rendu obligatoire par la **loi d'orientation agricole** de 2006, utilise les données collectées au sein d'une approche thématisée. Le **Club-PLUi** a ainsi identifié trois grands axes thématiques souvent mobilisés dans les diagnostics :

- La place de l'agriculture dans le territoire (quels types d'activités, leur localisation, leur importance sur le territoire...)



- La pérennisation et le développement de l'activité agricole, où se posent des questions de consommation foncière, d'économie des systèmes d'exploitation ou de renouvellement)

- L'agriculture comme élément du cadre de vie, vue au prisme de ses qualités paysagères et environnementales.



Quelle place pour l'agriculture dans le PLU intercommunal ?

De même que pour le SCoT et le PLU, l'agriculture a toute sa place dans l'élaboration du PLUi, depuis le diagnostic territorial initial, jusqu'à l'affectation du zonage aux parcelles. Cependant, le passage à l'échelle intercommunale dessine un tout autre tableau de l'agriculture sur le territoire. Si ce changement d'échelle nécessite de construire une nouvelle gouvernance, il est également une opportunité d'inscrire pleinement l'agriculture dans le projet de territoire.

L'importance d'un bon diagnostic

Lors de l'élaboration d'un PLUi, comme pour un PLU, le diagnostic agricole est le moment dédié pour intégrer l'agriculture à la réflexion. Réalisé en début de procédure, il permet de présenter une image fidèle de l'agriculture, mais s'intéresse aussi à son évolution (obligation de réaliser, dans le rapport de présentation, **un bilan de la consommation d'espaces** naturels, agricoles et forestiers sur les dix dernières années) et s'inscrit dans une logique prévisionnelle en élaborant des perspectives à moyen et long terme, tenant compte de l'évolution

générale du territoire (démographie, économie...).

De ce diagnostic découle le projet agricole, qui sera présenté dans le PADD et dont devra tenir compte le règlement. Au final, le diagnostic agricole a donc des implications au niveau réglementaire sur des questions comme le choix d'un zonage A ou N, ou encore les règles de constructibilité. Si le diagnostic agricole représente une étape cruciale, sa réalisation à l'échelle intercommunale pose une série de questions, auxquelles le chantier AgriPLUi devra répondre.

Les bénéfices du PLUi pour l'agriculture

En 2009, le rapport interministériel **Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain** recommandait de transférer la compétence urbanisme à l'intercommunalité afin de mieux préserver le foncier agricole. On peut en effet voir dans le passage de la planification à l'échelle intercommunale de multiples intérêts pour l'agriculture.

• Une meilleure protection du foncier agricole :

De par leur distance, les intercommunalités semblent moins soumises que les mairies aux pressions locales parfois très fortes pour changer l'affectation de certaines parcelles.

• **Un document à l'échelle de l'activité agricole** : Alors que la taille des exploitations a tendance à s'accroître, il est désormais très rare que leur activité se déploie sur le territoire d'une seule commune. Le PLUi

permet ainsi d'avoir une vision plus complète et une meilleure prise en charge de l'activité agricole, de ses besoins et des risques, qui pèsent sur elle (morcellement, problématique des déplacements...). De ce fait, le PLUi permet aussi de mieux appréhender le potentiel agricole d'un territoire.

• Une échelle propice à la mise en œuvre de la logique de l'inversion du regard :

Élément qui dépasse les frontières communales, le **paysage** constitue une bonne clé d'entrée pour l'élaboration d'un document fédérateur comme le PLU.

Cette logique avait déjà été préconisée dans le cadre de l'opération AgriSCoT, reprenant le SCoT montpellierain et sa lecture du territoire à partir de son architecture verte et non du bâti.

Une telle lecture du territoire ne peut qu'être favorable à l'agriculture qui trouve

pleinement sa place dans l'armature verte du territoire. Participant à la diversité et à l'entretien des paysages, la préservation et la valorisation de l'agriculture devient alors un enjeu de l'élaboration du PLUi.

• Valoriser la multifonctionnalité de l'agriculture :

Il faut profiter de cette place renouvelée que peut gagner l'agriculture dans le PLUi, pour affirmer son rôle face aux différents objectifs assignés aux collectivités en matière d'urbanisme par **l'article L.101-2 du Code de l'Urbanisme**. Notamment : "*la protection des sites, des milieux et paysages naturels*", où l'agriculture joue un rôle d'entretien, "*la prévention des risques naturels*" (en limitant par exemple le risque d'inondation par une non-artificialisation des sols), "*la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques*" (l'agriculture devient un élément de liaison entre les

Comment trouver les données nécessaires au diagnostic ?

Le principal enjeu pour réussir ce diagnostic agricole est la collecte de données, à la fois statistiques (nombre et superficie des exploitations, âge des agriculteurs...) et prospectives (projets agricoles, successions...), nécessaires à la présentation d'un portrait, y compris cartographique, de l'agriculture sur le territoire.

- Mobiliser les données existantes.

Les communes possèdent elles-mêmes certaines données (sièges d'exploitations par exemple), mais d'autres données peuvent être mobilisées comme celles issues de la PAC.

- Créer sa propre base de données,

en se rapprochant des agriculteurs de l'agglomération (administration de questionnaires, réunions, groupes de travail...). Les plus grandes agglomérations peuvent aussi envisager la création d'un observatoire, si d'autres ne couvrent pas déjà leur territoire (au niveau du SCoT ou du département par exemple) afin de suivre finement les évolutions de l'agriculture.

Quelle gouvernance adoptée pour un territoire élargi ?

Cette question des données, comme celle de la bonne problématisation du diagnostic agricole nécessite de s'intéresser aux acteurs associés. Le passage à l'échelle intercommunale pose cependant plusieurs questions de gouvernance.

- Les questions soulevées par le changement d'échelle.

Le passage au PLUi implique une diversification des contextes territoriaux et de l'activité agricole. Comment intégrer cette diversité et définir une certaine cohérence dans le projet agricole ? Il s'agit de construire de **nouvelles habitudes de collaboration** entre des acteurs, qui ne se côtoyaient pas nécessairement, mais également faire de l'échelle intercommunale un **territoire légitime**, pour porter une **vision commune**.

- Quels acteurs ?

Selon les contextes territoriaux, il deviendra impossible d'associer l'ensemble des agriculteurs au diagnostic, ceux-ci étant trop nombreux. Avec le passage au PLUi la **représentation** devient un enjeu essentiel. Il s'agit d'associer, outre les représentants **institutionnels**, les représentants du **monde agricole** et du **monde associatif** en lien avec les thématiques agricoles (environnement, consommation...), qui devront

jouer un rôle de relais auprès de l'ensemble des acteurs concernés. la Chambre d'agriculture illustre bien ce rôle de relais auprès de la profession agricole, c'est par ailleurs elle qui a souvent la charge de réaliser le diagnostic agricole.

- Quels outils de référence ?

Le premier outil à mobiliser est le projet agricole et alimentaire de territoire, si l'intercommunalité en est dotée. Ce projet se matérialise via différents documents, comme la Charte agricole du Pays de Lorient, la Délibération cadre « stratégie agricole 2015-2020 » de Grenoble Alpes Métropole ou le Programme Local de l'Agriculture du Pays de Rennes ; des documents définis en partenariat avec la Chambre d'agriculture, la SAFER ou encore le SCoT, comme dans le cas du PLA rennais. Le PLUi doit donc être, dans ses objectifs pour l'agriculture, la déclinaison de ces documents stratégiques. Ceux-ci orientent aussi la manière dont cette thématique est traitée dans l'élaboration du PLUi. Suite au PLA, un groupe de travail a par exemple été mis en place pour définir les éléments à aborder dans le PLU et la manière de le faire (débouchant notamment sur une méthode de diagnostic participatif).

A une échelle supérieure, d'autres documents stratégiques partenariaux peuvent être mobilisés, comme les chartes agricoles dont sont dotés de plus en plus de Départements.

Comment maîtriser le coût du diagnostic ?

Les points précédents peuvent se révéler très ambitieux. Il faut cependant rester réaliste et trouver un compromis permettant de traduire un véritable projet agricole à un coût acceptable (l'agriculture n'étant qu'une des dimensions du territoire abordées par le PLUi). La question se pose d'autant plus de par le niveau de complexité supplémentaire qu'introduit le changement d'échelle. Il s'agit donc, tout en reconnaissant la diversité de l'agriculture sur le territoire, de ne pas rentrer dans un niveau de détail trop fin.

Là encore, l'expérience du SCoT peut apporter des pistes de réponse et de la matière pour le PLUi. Le diagnostic agricole réalisé pour le SCoT peut former une base pour le PLUi, il s'agira alors de se demander quelles sont les spécificités du diagnostic du PLUi et d'intégrer le besoin de précisions supplémentaires, que requiert ce document.



espaces naturels et un lieu de biodiversité en elle-même), ou encore "la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement" (en proposant une alimentation locale moins émettrice de gaz à effet de serre, voire en assurant une certaine sécurité alimentaire). Cependant ces attentes, peuvent aussi représenter des contraintes pour l'activité agricole, celle-ci devant respecter certains aménagements paysagers sur les parcelles (zones enherbées, haies...) ou adapter ces pratiques (notamment le recours aux produits phytosanitaires) afin de préserver la qualité de l'eau et du sol.

Le projet de territoire décliné dans le PLUi est donc l'occasion pour la collectivité et les agriculteurs de passer un contrat, dans lequel la collectivité apporte son soutien à l'activité agricole à l'échelle du territoire, où elle se déploie, et qui, en échange, bénéficie des services de l'agriculture.

Pour en savoir plus

TERRES EN VILLES

Jonathan CHARLES

Chargé de mission Aménagement et planification
jonathan.charles@terresenvilles.org

Serge Bonnefoy

Secrétaire technique
serge.bonnefoy@terresenvilles.org

CLUB PLUI

extranet.plui.territoires.gouv.fr

Terres en villes

Le réseau national des acteurs de l'agriculture périurbaine

www.terresenvilles.org

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



Avec la contribution de :

