

La mise en œuvre d'un SCoT

Préservation des espaces naturels et agricoles dans les SCoT



En application de l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme, qui définit les principes généraux des documents d'urbanisme, ces derniers « déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs de développement durable :

- « L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;
- « Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, [...] la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels [...]. »

Afin d'atteindre ces objectifs et sur la base d'un diagnostic territorial, les douze SCoT analysés ont défini des enjeux de protection des espaces naturels et agricoles et des orientations que les PLU doivent intégrer dans une relation de compatibilité. La présente synthèse a pour objet de restituer, à partir de l'analyse d'une vingtaine de PLU, la nature et les modalités de déclinaison de ces orientations à l'échelle des PLU communaux, voire intercommunaux. Elle propose également de mettre en lumière une série de politiques publiques de diverses natures qui, mobilisées par le biais d'une gouvernance politique de la phase de suivi, permettent de contribuer, hors cadre du PLU, à l'atteinte des orientations en matière de protection et de gestion des espaces naturels que peuvent afficher les SCoT.

Cette publication a été réalisée avec le soutien de la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE



► **Préservation des espaces naturels et agricoles dans les SCoT**

Le contenu des SCoT sur les thématiques environnementales et agricoles varie en fonction du contexte juridique et territorial dans lequel ils ont été élaborés. Concernant les thématiques environnementales, ce sont les SCoT élaborés au début des années 2000, où ni l'évaluation environnementale ni les enjeux du Grenelle n'étaient encore d'actualité, qui ont le moins d'éléments en la matière. Toutefois, un petit nombre de SCoT a développé le concept de « continuité écologique » préfigurant les « trames vertes et bleues » issues des lois dites « Grenelle ». Outre le contexte juridique, le contexte environnemental local et le dynamisme des associations locales de protection de l'environnement peuvent influencer sur le niveau de prise en compte de la question de la protection des espaces naturels. Concernant le volet agricole, le contenu varie, lui, plus en fonction de facteurs économiques qui sont notablement plus prégnants dans les territoires ruraux à forte identité et/ou à produits à forte valeur ajoutée, mais aussi en fonction de la nature des relations entre professionnels de l'agriculture et élus de l'EP du SCoT. Ces derniers pouvant parfois porter d'une même voix un message de protection des espaces agricoles sous forte pression urbaine. Globalement, le socle commun de l'ensemble des SCoT étudiés tend vers la réduction du rythme de consommation des espaces agricoles et naturels.

■ **Espaces agricoles... une volonté de limiter les dégâts**

Pour l'essentiel des SCoT, la protection des espaces agricoles consiste essentiellement à définir différentes orientations visant à ralentir le rythme de l'artificialisation des sols. On distingue principalement deux grandes catégories d'orientations. La première est constituée par l'ensemble des orientations consistant à maîtriser l'étalement urbain (planchers de densification, quotas fonciers en extension urbaine, définition d'enveloppes urbaines, seuils minimums de constructions nouvelles en renouvellement urbain, concentration du développement urbain sur les polarités au détriment des hameaux et villages...). Ces mesures indirectes de

protection des espaces agricoles sont le plus souvent justifiées par d'autres enjeux que la protection des espaces agricoles et naturels : paysages, performances énergétiques, réduction des émissions de gaz à effet de serre, viabilité économique des réseaux, coût des équipements, etc.

Cette première catégorie d'orientations « indirectes » est accompagnée dans certains SCoT d'une deuxième catégorie de mesures de protection des espaces agro-naturels plus directes et défensives. L'exemple le plus évident consiste en la délimitation à la parcelle de secteurs agricoles protégés, comme le deuxième alinéa de l'article L.122-1-5 du Code de l'urbanisme l'autorise. Cette possibilité, qui reste minoritaire, se retrouve notamment dans le SCoT de Rennes avec la définition à la parcelle de « champs urbains » dans des secteurs soumis à une forte pression d'urbanisation périurbaine, ou encore par la définition à la parcelle de « zones AOC inconstructibles » dans le SCoT du Piémont des Vosges. Ces espaces protégés sont dans ce dernier cas définis en fonction de leur capital économique plus que pour leur inscription dans une continuité écologique.

Contrairement à certains PLU, on n'observe pas encore de SCoT affichant des orientations en faveur d'un maintien ou d'une extension des espaces agricoles. Certains documents illustrent toutefois une volonté de limiter le rythme de consommation des espaces agricoles, à l'exemple du SCoT de l'Artois ou de celui du pays de Saint-Omer qui limitent chacun leur consommation de SAU à 600 ha sur 10 ans, ou encore du SCoT de Nantes – Saint-Nazaire qui impose, à l'horizon du SCoT, de maintenir au moins 69 000 ha (ventilés par EPCI) classés en zone A « pérenne¹ » au sens de l'article R.123-7² du Code de l'urbanisme. Ces orientations précises ont vocation à être reprises dans les PLU. Il s'agit ici de mettre des garde-fous à minima sur certains secteurs, le DOG précisant que le développement de la métropole doit porter une attention particulière aux surfaces agricoles participant à la trame verte et bleue métropolitaine.

Ainsi, le SCoT peut potentiellement être un vecteur puissant de protection d'espaces agricoles, par

1. Loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

2. Article R.123-7 du Code de l'urbanisme (modifié par décret n° 2012-290 du 29 février 2012 - art. 23) :

« Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

En zone A peuvent seules être autorisées :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ;
- les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Les dispositions des trois alinéas précédents ne s'appliquent pas dans les secteurs délimités en application du deuxième alinéa du 14° de l'article L.123-1-5.

En zone A est également autorisé en application du 2° de l'article R.123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement. »

l'intermédiaire de la cartographie d'espaces agricoles stratégiques à protéger dans le périmètre du SCoT, que ce soit pour leur valeur agro-économique, paysagère, voire écologique (participation à la trame verte et bleue d'espaces d'élevage bocagers), et/ou par la définition d'un quota minimum de foncier agricole à maintenir sur la durée du SCoT. Des orientations de ce type figurent notamment dans les SCoT suivants : région de Strasbourg, Métropole Savoie, Pays de Saint-Omer ou encore Nantes – Saint-Nazaire.

■ SCoT du Piémont des Vosges :

DOG du SCoT du Piémont des Vosges : délimitation des « zones AOC inconstructibles »



Source : SCoT du Piémont des Vosges

■ **SCoT de Métropole Savoie** : La démarche se décline en deux étapes : la première consiste en une analyse fine de la qualité des sols dans le diagnostic qui se traduit dans une deuxième par la production de cartes de synthèse établies au 1/50 000ème du DOO qui permettent de localiser les enjeux « pixelisés » (carrés de 100 m de côté). En matière agricole, ces cartes comportent donc des « pixels » pour les espaces agricoles et viticoles « à protéger », certains pixels étant identifiés à double titre pour leur vocation agricole et pour leur valeur paysagère.

■ **SCoT de Nantes – Saint-Nazaire** : L'idée-force du SCoT est d'imposer aux schémas de secteurs établis à l'échelle des EPCI de respecter un quota en hectares de zones agricoles pérennes à 20 ans, ce qui se traduit dans le DOG par « Dans ce cadre, le SCoT garantit la protection d'espaces agricoles pérennes à plus de 20 ans à destination des entreprises agricoles. À l'échelle de la métropole, ce sont au minimum 69 000 hectares qui seront classés en zone agricole pérenne (zonage A au sens de l'article R.123-7 du Code de l'urbanisme) répartis sur les différentes communes. »

En dehors des espaces agricoles supports de production labellisés AOC à forte notoriété patrimoniale et au poids économique reconnu, les mesures de protection « renforcées » ou de protection différenciée sont peu développées. Certains acteurs expliquent leur réticence à identifier des secteurs agricoles à protection renforcée par la crainte qu'en contraste

les espaces agricoles « ordinaires » soient perçus comme potentiellement urbanisables (PLU de Saint-Nazaire). Un autre argument avancé souligne que le SCoT n'a pas pour mission de distinguer des enjeux agricoles dans la mesure où il convient de limiter, au nom de la protection de la biodiversité et des corridors écologiques, l'urbanisation de tout espace agricole, quelle que soit sa valeur économique.

Autre indice de la frilosité des auteurs de SCoT à investir plus loin le champ de l'agriculture : aucun EP de SCoT n'a semble-t-il encore utilisé la possibilité qu'il a d'initier une procédure de mise en place d'une ZAP (zone agricole protégée) en vertu de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

■ Vers l'intégration de la nature ordinaire dans les espaces naturels à préserver

Comme pour la protection des espaces agricoles, les SCoT conduisent en premier lieu une approche indirecte de protection via un ensemble d'orientations de lutte contre l'étalement urbain et le mitage des espaces agro-naturels. Concernant plus spécifiquement la protection des milieux naturels, les SCoT réaffirment tous la nécessité de protéger les zones de nature remarquable identifiées par ailleurs, les Znieff, les sites Natura 2000, les zones humides des Sage. À titre d'exemple le SCoT du Piémont des Vosges délimite à la parcelle des « noyaux centraux » sur des secteurs reconnus pour leur fonction de réservoirs de biodiversité. Ces espaces font l'objet d'une cartographie annexée au DOG.

Au-delà d'un renforcement de la protection des espaces naturels remarquables, la valeur ajoutée des SCoT consiste en l'identification et la protection d'espaces écologiques remarquables non identifiés par ailleurs (notamment des zones humides) mais surtout par la préservation des continuités de nature dite « ordinaire » entre ces îlots protégés, parfois dénommés réservoirs de biodiversité. Les SCoT plus investis dans le domaine procèdent ainsi à l'identification de continuités écologiques constitutives d'une « trame verte et bleue » et en préconisent la protection. Il s'agit de ripisylves, de haies, de boisements, de prairies, du réseau hydrographique, des zones d'expansion de crues... Ainsi, le SCoT de la région de Strasbourg anticipe les dispositions du Grenelle de l'environnement en identifiant les grandes continuités écologiques de son territoire, continuités distinctes des zones d'agriculture fertile qu'il distingue par ailleurs.

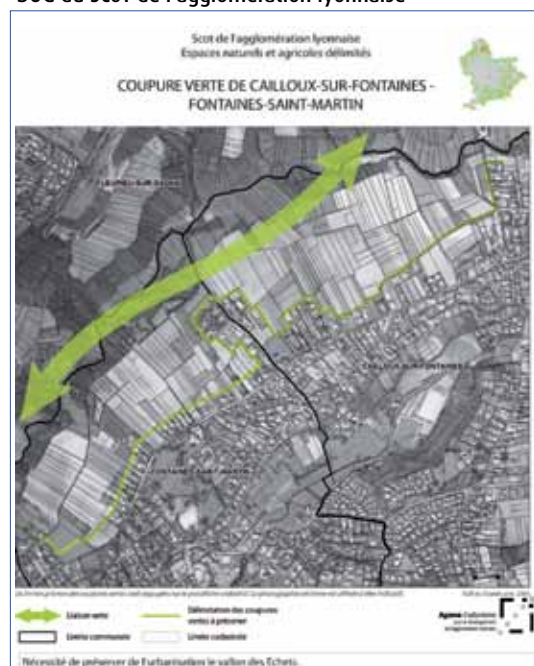
Certains SCoT apportent une dimension supplémentaire à la préservation des espaces naturels en protégeant non seulement les espaces naturels ayant une valeur écologique mais aussi ceux qui présentent une dimension paysagère, voire récréative. En effet, certains documents estiment

que l'intégration des projets de circulation douce dans certains espaces naturels, particulièrement les coulées vertes en milieu urbain et périurbain, contribue à conforter et à préserver ceux-ci de l'urbanisation. Le volet « paysage » de cette approche est également développé pour certains espaces agricoles. Ainsi le DOG du SCoT du Douaisis incite les PLU à intégrer la notion de valeur paysagère dans leurs critères de protection des espaces agro-naturels, ce qui peut se traduire par l'identification de cônes de vue stratégiques dans les PLU. Dans le même esprit, le SCoT de Lens-Liévin Hénin-Carvin développe la notion de protection d'une ceinture agricole patrimoniale participant à l'identité paysagère du territoire.

Dans certains secteurs qu'ils jugent stratégiques, les EP de SCoT peuvent être plus prescriptifs encore en délimitant à la parcelle des coupures d'urbanisation ou des corridors écologiques, à l'image des dispositions similaires en matière d'espaces agricoles. Par exemple, le SCoT de Nantes – Saint-Nazaire délimite à la parcelle les « espaces et paysages à fort intérêt patrimonial » identifiés par la DTA. Les SCoT du Pays de Rennes et du Piémont des Vosges développent également des orientations dans ce sens. Dans ce dernier cas, les auteurs du SCoT ont ressenti un besoin de « sécuriser » des secteurs sensibles du point de vue environnemental mais aussi de préparer les esprits dans un contexte « pré-Grenelle de l'environnement » où les questions d'environnement n'étaient pas entrées dans les mœurs autant qu'aujourd'hui.

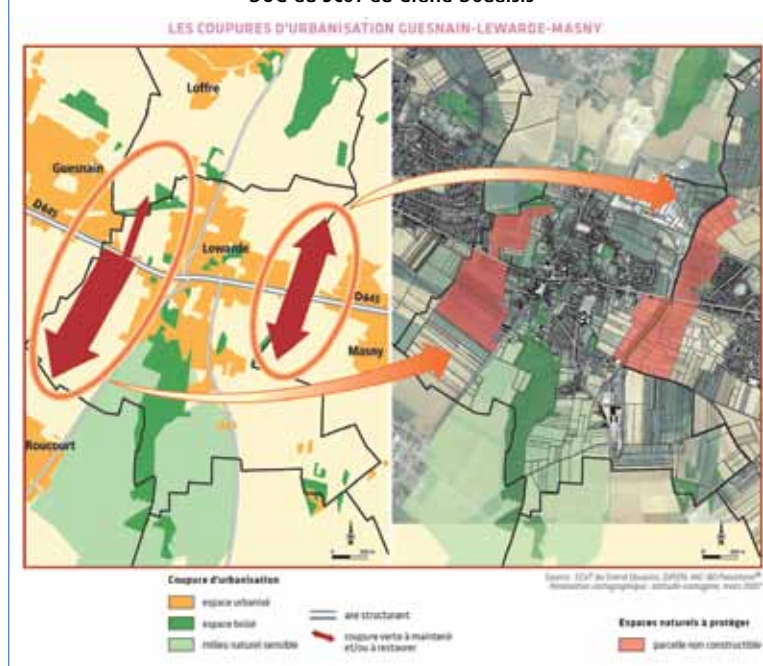
On retrouve également ce type de prescriptions mais avec une gradation dans le SCoT du Grand Douaisis qui délimite à la parcelle, en fonction d'enjeux à la fois paysagers et écologiques, deux coupures vertes d'urbanisation sur un total d'une quarantaine. On retrouve la même logique dans les dispositions du SCoT de l'agglomération lyonnaise qui a délimité à la parcelle dix-sept corridors stratégiques sur un ensemble plus vaste de continuités écologiques.

DOG du SCoT de l'agglomération lyonnaise



Source : SEPAL - Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise

DOG du SCoT du Grand Douaisis



Source : SCoT du Grand Douaisis

En cas de difficulté à réunir un consensus politique sur le sujet, ce fin travail de déclinaison peut également être conduit en dehors du DOG, dans le cadre de documents de référence non prescriptifs produits en parallèle du SCoT. C'est l'option qu'ont privilégiée certains EP de SCoT. Ils valorisent ainsi, via différentes formes de productions pédagogiques, les différents éléments constitutifs d'une future « trame verte et bleue » d'échelle communale qui peuvent avoir été identifiés lors du diagnostic du SCoT. Sans valeur juridique d'opposabilité, ces productions sont fournies à titre d'assistance aux maîtres d'ouvrage des documents d'urbanisme dans une logique d'acclimatation et de sensibilisation.

- **SCoT de l'Artois** : Dans l'optique de valoriser un important travail de déclinaison de la trame verte et bleue régionale sur son territoire, l'établissement public du SCoT de l'Artois a confié à

l'agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune, en association avec la mission Bassin minier, l'élaboration d'un atlas cartographique de la trame verte et bleue de son territoire. Ce document annexé au SCoT se définit comme un outil d'aide à la décision des maîtres d'ouvrage et d'œuvre de PLU. Il se compose à la fois d'un guide méthodologique, véritable « mode d'emploi » de l'atlas, et de planches à l'échelle du cadastre, permettant à chaque commune de visualiser avec précision la présence des différents éléments constitutifs de la trame verte et bleue (cœur de nature, corridor, secteurs de protection et zone tampon associée pour les espaces remarquables) qui sont délimités à la parcelle. De l'avis des communes, il s'agit d'un apport considérable pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et facilitant grandement la déclinaison des orientations du SCoT tout en laissant des marges d'adaptation.

► Préservation des espaces naturels et agricoles dans les PLU

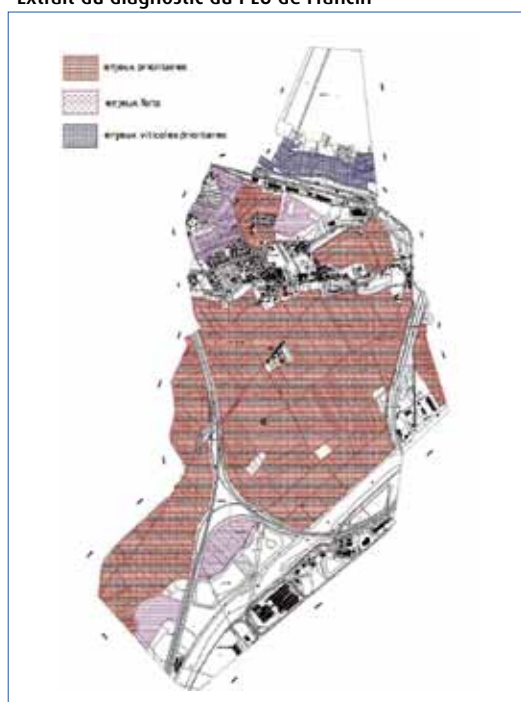
Ces orientations en faveur de la réduction du rythme de la consommation des espaces agro-naturels des SCoT doivent trouver un écho dans les différentes pièces des PLU. On s'intéressera ici d'avantage à la déclinaison des orientations « directes » en faveur de la protection des espaces agricoles et naturels.

■ Dans le diagnostic : une recherche plus fine

L'élaboration du diagnostic de certains PLU est l'occasion de développer une recherche davantage poussée sur l'identification des éléments de potentialité agricole, d'une « trame verte et bleue » à leur échelle, de zones humides, que celle développée par les SCoT « de première génération », non encore soumis à l'obligation de réalisation d'une évaluation environnementale au moment de leur élaboration.

- **PLU de Francin³** : concernant le volet protection des espaces agricoles, les auteurs du PLU se sont basés sur les espaces agricoles et viticoles à protéger, identifiés par la cartographie du DOG du SCoT de Métropole Savoie. Le diagnostic du PLU affine ensuite l'analyse en classant les terres en trois catégories par ordre croissant : enjeu fort, enjeu prioritaire et enjeu viticole prioritaire, sur une cartographie à la parcelle des enjeux agricoles.

Extrait du diagnostic du PLU de Francin



Source : PLU de Francin

Dans d'autres cas, le SCoT ayant poussé assez loin le niveau de finesse dans le diagnostic, les communes reprennent à leur compte ce travail et, pour certaines, vont jusqu'à utiliser le même vocabulaire que le SCoT. C'est notamment le cas dans deux PLU compris dans le périmètre du SCoT du Pays de Rennes.

3. Les illustrations à l'aide d'exemples proviennent des travaux du réseau des CETE ayant participé aux enquêtes de terrain.

■ **PLU de L'Hermitage** : concernant le volet préservation des espaces naturels, le diagnostic comporte une analyse de la trame verte et bleue communale, en reprenant le travail déjà effectué dans le SCoT, ainsi que des liens existants ou potentiels entre ces corridors écologiques (haies bocagères, boisements). Le recensement des « milieux source » (même vocabulaire que dans le SCoT) s'appuie notamment sur l'inventaire des Milieux naturels d'intérêt écologique (MNIE) effectué par l'agence d'urbanisme de Rennes.

Carte du diagnostic du PLU de L'Hermitage reprenant des éléments du SCoT



Source : PLU de L'Hermitage

■ **PLU du SCoT de L'Artois** : l'Agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune en charge de la mise en œuvre du SCoT propose aux communes engagées dans l'élaboration de PLU une méthode expérimentale de diagnostic agricole foncier. Dans la droite ligne des orientations du SCoT, l'objectif est de favoriser la prise en compte de l'agriculture dans les PLU en « inversant le regard » sur l'agriculture en proposant notamment des outils de diagnostic très précis permettant d'évaluer les potentiels agricoles et de mutabilité à la parcelle (cartographie) dans leur contexte. La méthode propose ensuite de dégager les enjeux (entretiens agriculteurs et analyse du projet urbain) afin de construire des scénarii les moins impactant pour l'activité agricole et l'environnement et enfin de proposer une écriture règlementaire.

■ Dans le PADD : une reprise des éléments clés du projet du SCoT

À l'instar des PADD des SCoT, on retrouve dans les PADD des PLU une affirmation généralisée des principes de limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles.

Les objectifs de maîtrise de l'urbanisation, de densification des zones urbanisées, de renouvellement prioritaire et de localisation de l'habitat que l'on y trouve sont également présentés dans leur vocation à :

- ne pas fragmenter l'espace agricole pour en éviter le mitage (pas d'urbanisation linéaire, limitation de l'extension des hameaux par exemple) ;
- ne pas enfermer des îlots agricoles dans le bâti, de façon à faciliter la pérennisation des activités (PLU de Semoy, SCoT de l'agglomération d'Orléans).

■ **PLU de Semoy** : en résonance avec une orientation du SCoT de l'agglomération d'Orléans, le PLU a inscrit dans son PADD la préservation du patrimoine forestier et naturel, la création de coulées vertes dans le village, la valorisation des noues et bassins d'orage, une ceinture verte en bordure des zones industrielles. Il fixe aussi la préservation et la mise en valeur de la vallée de l'Égouttier par un aménagement de voie verte permettant d'améliorer les cheminements le long du cours d'eau.

■ Dans les orientations d'aménagement (OA)

Facultatives dans les PLU « SRU », les orientations d'aménagement sont pourtant assez présentes ; leur contenu comporte le plus souvent des dispositions permettant d'assurer la protection directe de certains espaces ou éléments naturels avec une souplesse d'application qui les distingue des éléments règlementaires.

À titre d'exemple, certaines orientations d'aménagement protègent des éléments naturels constitutifs d'un corridor écologique en zone AU (l'OA précise le maintien des haies en ZAC) ou localisant des continuités, noyaux verts ou réseaux aquatiques à protéger (voir schéma p. 7).

Au-delà de l'identification d'éléments naturels à protéger, certaines orientations contribuent à une réduction de l'artificialisation des sols en comportant des dispositions en faveur d'une organisation urbaine plus à même de limiter l'étalement urbain⁴.

4. À ce sujet, voir la note « La localisation du développement urbain déclinée dans le PLU ».

Orientation d'aménagement PLU de Divion (Artois) qui identifie un boisement à protéger



Source : PLU de Divion

■ Dans le règlement écrit et graphique

La combinaison de dispositions du règlement écrit et graphique constitue l'essentiel des dispositions utilisées dans les PLU pour traduire les volontés de préservation des espaces agricoles et naturels. À l'image des orientations des SCoT, elles sont de nature indirecte en fixant des règles conduisant à des formes urbaines moins consommatrices d'espace, ou de nature plus directe en déterminant les possibilités d'occupation du sol dans les zones agricoles et naturelles. On trouve par exemple, du point de vue du règlement écrit ou graphique :

- l'augmentation ou la suppression de COS ;
- des règles de gabarit permettant la densité ;
- l'interdiction stricte de construction en zone A ;
- le recours à l'identification de secteurs ou d'éléments au titre de l'article L.123-5 7° du Code de l'urbanisme ou le classement en EBC d'éléments constitutifs de corridors écologiques et/ou d'élément paysagers à protéger : haies, boisements, ripisylve.

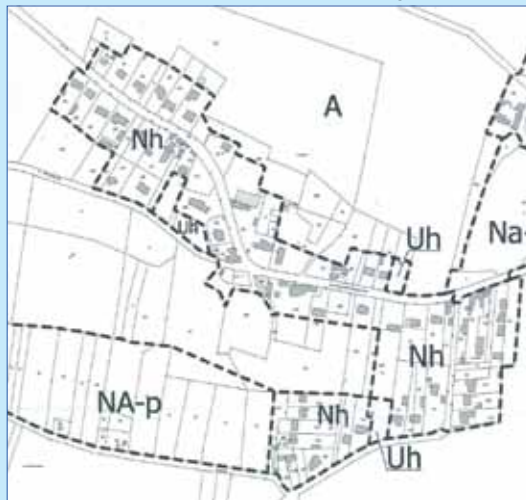
Le zonage reste l'outil principal de déclinaison des orientations du SCoT en matière de protection des espaces agricoles et naturels dans les PLU. Les outils mobilisés sont les zones N (naturelle) et A (agricole) avec le recours à une grande diversité d'indices explicitant la vocation de la zone et l'utilisation d'un pastillage⁵ en N d'habitations non agricoles en zone A. Le PLU peut ainsi aller plus loin que le SCoT dans la protection des zones agricoles. Les exemples ci-dessous illustrent bien le fait que des PLU, à l'aide d'un zonage et un règlement adaptés, peuvent parfaitement contribuer à décliner les objectifs de limitation de développement des hameaux fixés par un SCoT ou ses schémas de secteur (Nantes – Saint-Nazaire).

Le respect des objectifs de protection des espaces naturels et agricoles prescrits par les SCoT est vécu de diverses manières par les collectivités en charge

de l'élaboration des PLU. Dans les cas où il existe un consensus politique fort autour de l'adoption des SCoT, leur déclinaison dans les PLU ne pose généralement pas de problème, même lorsqu'ils contiennent des dispositions assez normatives.

■ PLU de Saint-Mars-du-Désert : Le PLU, conformément au SCoT, distingue les zones agricoles pérennes (A) des zones agricoles non pérennes (An), inconstructibles. Situées autour du bourg, elles ont pour but de maintenir à distance des zones d'habitat, les nuisances liées à l'activité agricole. Ce zonage a été fait en veillant à ce qu'il n'y ait aucun siège d'exploitation existant qui y soit inclus. Ce zonage a également pour vocation d'afficher vis-à-vis de la profession agricole un potentiel de développement urbain de long terme sur ces terres. Elles totalisent 98 ha. Les zones A représentent 1 687 ha, sur une surface totale communale de 3 046 ha, ce qui contribue au quota des 32 000 ha de terres agricoles pérennes que le schéma de secteur de la CC Erdre et Gesvres doit respecter, comme le prescrit le SCoT de Nantes – Saint-Nazaire.

PLU de Saint-Mars-du-Désert - Zonage d'un hameau



Source : PLU de Saint-Mars-du-Désert

Toujours en compatibilité avec les prescriptions du SCoT, le PLU limite l'extension de l'ensemble des hameaux. Les possibilités d'accueil de nouveaux logements dans ces hameaux ont été déterminées par des visites de terrain et une grille d'analyse, avec des critères tels que la pérennité des exploitations agricoles, l'approche paysagère (les constructions en double rideau n'étaient pas souhaitées), la capacité des équipements, la sécurité (limiter les sorties sur les routes départementales) et la capacité des réseaux. Les parcelles construites en difus sont zonées Nh où seules les extensions, les annexes et les travaux de rénovation sont

5. La technique du pastillage consiste en un micro'zonage autour des constructions non agricoles en zone A. Le pastillage permet la gestion de la présence des constructions non agricoles qui autrement se verraient fortement contraintes dans leur usage.

autorisés (et notamment les changements de destination du bâti agricole à valeur patrimoniale qui ne sont pas identifiés précisément dans le PLU). Les dents creuses à l'intérieur des hameaux sont classées en Uh afin de permettre l'urbanisation en tissu constitué.

■ **PLU de Saint-Nazaire**: le PLU de Saint-Nazaire est un exemple où la protection des espaces agricoles est renforcée par rapport à ce que propose le schéma de secteur :

- Au niveau des hameaux, toutes les parcelles interstitielles sont classées en zone N ou A, inconstructibles, alors que le schéma de secteur autorise les constructions nouvelles à l'intérieur de l'enveloppe actuelle. Les parcelles construites sont classées en zone Nh (naturel habité) où seules les rénovations et extensions de constructions existantes sont autorisées. La ville de Saint-Nazaire justifie ce choix par le fait que les réseaux et équipements ne sont pas rentables pour une population aussi dispersée.
- Contrairement au schéma de secteur, le PLU a choisi de ne pas distinguer les zones agricoles pérennes du reste des zones agricoles, afin de limiter la spéculation foncière. La sémantique « zone agricole pérenne » du SCoT n'est donc pas retenue dans le PLU. L'ensemble est classé en zone A. Le PLU classe ainsi 1 104 ha en zone A, alors que le schéma de secteur indiquait 810 ha sur la commune en espaces agricoles pérennes en terres hautes. Les espaces agricoles pérennes identifiés dans le SCoT et le schéma de secteur ont été classés en zone Np (naturel protégé) pour les terres basses et A pour les terres hautes dans le PLU.

■ **PLU de Francin**: Le PLU, sur la base des espaces agricoles déterminés à grosse maille par le SCoT Métropole Savoie (pixels de 100 m de côté) et sur un diagnostic plus fin des enjeux agricoles que la partie réglementaire, propose une distinction de quatre sous-zones agricoles :

- Aa : zone agricole interdisant le logement ;

- Ac : zone agricole interdisant toute nouvelle construction ;
- Apa : zone agricole stricte où aucune construction n'est possible afin de préserver le paysage, l'unité des entités agricoles ;
- Av : zone agricole liée au périmètre AOC.

Ainsi, les cas de conflits apparaissent le plus souvent dans des configurations de faible consensus et portage politique du projet de SCoT ; en témoignent les multiples avis négatifs de la direction départementale des Territoires et de la Mer du Pas-de-Calais (DDTM 62) sur certains PLU (Givenchy-en-Gohelle, Meurchin) qui développent des projets de développement urbain se situant en totale contradiction avec les dispositions du SCoT de Lens-Liévin Hénin-Carvin qui prescrit la protection des espaces naturels remarquables, notamment les Znieff de type 1⁶ ou encore des « anciens cavaliers des mines désaffectés, répertoriés comme supports d'un intérêt faunistique et floristique remarquable seront préservés [...] ». Il est à noter l'existence d'une divergence de point de vue entre la DDTM 62 et de l'EP du SCoT, ce dernier ayant peu de relations avec les services de l'État et donnant par principe uniquement des avis positifs, avec parfois des réserves, pour ne pas « dévaloriser » le travail des élus communaux et des bureaux d'études. On observe des phénomènes similaires dans certains PLU concernés par le SCoT de l'agglomération d'Orléans qui, en opposition à la volonté de développement de zones d'activités économiques du SCoT, élaborent un projet de protection des terres agricoles où d'autres adoptent l'attitude inverse... Dans ce cas de figure, on observe également que le SCoT n'a pas bénéficié d'un portage politique très fort.

Ainsi, l'acceptabilité souvent problématique des mesures de protection formulées par le SCoT, en particulier lorsqu'elles sont fortement normatives, plaide pour la mise en place d'une forte concertation entre élus et acteurs du monde agricole et de la protection de l'environnement, tant en phase d'élaboration que de suivi du SCoT.

► Pratiques et outils remarquables portés par les communes, leurs groupements et d'autres acteurs

Au-delà de la déclinaison des orientations du SCoT dans les documents d'urbanisme, d'autres politiques publiques peuvent contribuer à la mise en œuvre des orientations en faveur de la protection et de la gestion des espaces agricoles et naturels,

notamment celles figurant dans le projet d'aménagement et de développement durable. De la ZAC à la ZAP, ces politiques peuvent prendre des formes très diverses, elles vont de procédures d'urbanisme opérationnel portées par des communes à des

6. La protection par le DOG du SCoT des Znieff de type 1 constitue une façon de leur conférer une opposabilité juridique dont ils sont dépossédés autrement.

chartes non opposables, en passant par des outils juridiques puissants de protection du foncier agricole, tels que les zones agricoles protégées (ZAP) ou encore les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), prérogatives des conseils généraux. Cette diversité d'acteurs et de politiques illustre la nécessaire gouvernance à installer pour donner à ces diverses politiques une véritable cohérence avec les orientations du SCoT⁷.

■ Les ZAC pour limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels

Pour la déclinaison du PLU, certaines communes développent l'utilisation de procédures publiques d'aménagement opérationnel, les zones d'aménagement concerté (ZAC) ; les communes du périmètre du SCoT du Pays de Rennes tendent à recourir systématiquement à la procédure de ZAC pour développer un habitat moins consommateur d'espace, que ce soit en extension ou en renouvellement urbain, particulièrement autour des gares. En outre, ces projets accordent une place importante à la notion de « nature en ville ».

■ La ZAP, un outil en cours d'appropriation ?

Instaurée par la loi d'orientation agricole de 1999, la ZAP est une servitude d'utilité publique arrêtée par le préfet sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées ou, le cas échéant, sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de PLU ou de SCoT (L.112-2 du Code rural et de la pêche maritime). Cet outil de protection des espaces agricoles d'intérêt général n'a été adopté que sur un nombre limité de communes. Toutefois, notamment suite à des travaux d'élaboration d'un SCoT, certaines communes envisagent de solliciter le préfet pour l'établissement de ZAP.

La commune de Rieulay a sollicité l'EP du SCoT du Douaisis en 2010 pour la réalisation d'une étude d'opportunité pour la mise en place d'une ZAP. Si l'étude a abouti à l'inadéquation de l'outil vis-à-vis du territoire, elle fut à tout le moins l'occasion de réaliser un diagnostic complet de l'agriculture sur la commune.

La mise en place d'une ZAP est à l'étude sur la commune de Semoy (SCoT de l'agglomération d'Orléans). Cette réflexion a été menée parallèlement aux travaux d'élaboration d'une charte de l'agriculture périurbaine au niveau de l'agglomération orléanaise.

■ La charte d'agriculture périurbaine

L'élaboration d'une charte sur l'agriculture périurbaine peut permettre de formaliser les engagements de différents partenaires, collectivités, établissement foncier et chambres d'agriculture, dans la préservation et la valorisation des espaces agricoles. Au niveau de l'agglomération d'Orléans, cette charte, encore aujourd'hui au stade de la signature, est destinée à être annexée aux documents d'urbanisme.

■ Le PLA du Pays de Rennes

Le programme local de l'agriculture du Pays de Rennes est un accord-cadre signé le 25 février 2008 entre la chambre d'agriculture, la Safer, la communauté d'agglomération Rennes Métropole et le Syndicat mixte du Pays de Rennes porteur du SCoT. Il se donne comme ambition de construire collectivement les politiques publiques locales permettant de mieux prendre en compte l'agriculture dans toutes ses dimensions et lui garantir une visibilité à long terme. Pour sa mise en œuvre, un programme d'actions sera défini chaque année. Dans ce cadre, la chambre d'agriculture travaille en partenariat avec le SM du SCoT et les EPCI pour la mise en œuvre de son programme local de l'agriculture. En 2011, un travail spécifique a par exemple été mené sur trois « champs urbains » délimités par le SCoT. L'enjeu consiste pour le Pays de Rennes à impulser une évolution des pratiques agricoles sur ces îlots agricoles périurbains pour y développer des filières davantage tournées vers des modes de production plus soutenable destinée au marché local.

■ La mobilisation de l'outil PAEN

La protection d'une armature « verte » identifiée par le SCoT peut passer par la mobilisation d'outils complémentaires à sa déclinaison dans le contenu de documents d'urbanisme. L'un de ces outils pour l'heure encore méconnu est le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Instauré par la loi de développement des territoires ruraux de 2005, ce dispositif porté par les conseils généraux vise à la sanctuarisation (la réduction du périmètre passe par un décret pris en Conseil d'État) et à la gestion (obligation d'un programme de gestion) d'espaces agricoles et naturels dans des secteurs où il existe une forte pression pour leur artificialisation. Les PAEN doivent être en outre compatibles avec les orientations des SCoT. Dans une logique de sécurisation de la trame verte et bleue identifiée par le DOG, l'EP du SCoT de l'agglomération lyonnaise s'est rapproché des services du conseil général

7. À ce sujet, voir la note « Quelle gouvernance pour le suivi du SCoT ? ».

du Rhône pour la mise en place de PAEN localement appelés « Penap⁸ ». Ce travail a nécessité un long processus de concertation avec la profession agricole, la Région et les collectivités ; il devrait aboutir au classement en Penap de plus de 30 % de l'armature verte du SCoT après passage en enquête publique. Une opération qui devrait au final concerner 14 000 ha sur 520 communes, soit 47 % des espaces non artificialisés de l'agglomération du Grand Lyon.

Dans le même esprit, l'EP du SCoT de Nantes – Saint-Nazaire travaille avec le conseil général pour la mise en place de PAEN, notamment sur les zones agricoles classées par le SCoT comme pérennes à 20 ans, mais surtout dans un espace stratégique situé entre l'agglomération nantaise et le futur site de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes. Le but recherché est d'empêcher que le site du futur aéroport serve de point d'accroche au développement de l'urbanisation.

Proposition de périmètres PAEN sur le périmètre du SCoT de l'agglomération lyonnaise - document de travail



Source : SEPAL - Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise - Conseil général du Rhône

► Conclusion

L'ensemble des SCoT étudiés comporte des orientations en faveur d'un ralentissement du rythme de l'artificialisation des espaces agricoles ou naturels. Les plus ambitieux identifient des composantes d'un réseau de réservoirs et de corridors écologiques ou encore d'espaces agricoles remarquables. Ces espaces sont préservés à la faveur de considérations écologiques, économiques, patrimoniales et sociales (notion d'usage). Compte tenu de la pression constante et croissante exercée sur ces milieux, certains SCoT définissent des « garde-fous » sous forme de quotas minimaux d'espaces à préserver à l'horizon du SCoT ou délimitent à la parcelle des espaces « sanctuarisés » que les documents d'urbanisme devront décliner de façon « compatible » au niveau de leur règlement. Ces orientations complètent les orientations du SCoT en faveur d'une conception d'un urbanisme moins consommateur d'espace.

La prise en compte dans les PLU de ces orientations prend essentiellement forme via les outils réglementaires, tout particulièrement le classement en zones naturelles et agricoles des espaces à protéger identifiés par le SCoT. On observe également que les orientations d'aménagement contribuent directement ou indirectement à la préservation d'éléments du patrimoine naturel.

Cette intégration des orientations des SCoT dans les PLU n'est pourtant pas une évidence. Dans de nombreux cas, les collectivités en charge de l'élaboration de PLU considèrent ces orientations

comme des contraintes et certains construisent des projets n'en tenant pas compte. On observe que ces blocages en matière de mise en œuvre sont moindres ou plus facilement surmontés lorsqu'il y a eu une forte concertation autour de la construction du SCoT, particulièrement en cas de mise en place de prescriptions très normatives. Si la construction d'un consensus politique autour des objectifs du SCoT est indispensable à sa mise en œuvre, son appropriation par les acteurs de monde agricole et environnemental l'est également.

Comme l'ont montré les travaux conduits depuis de nombreuses années par l'association Terres en villes, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et le Certu, dans le cadre du programme AgriSCoT, il est donc essentiel pour intégrer la préservation des espaces agricoles au projet du territoire que les acteurs agricoles puissent être associés à son élaboration et ce le plus en amont possible de la démarche. Pour les SCoT comme pour les PLU, il est préconisé que les acteurs agricoles soient présents dans l'ensemble du processus en participant à l'ensemble des réunions et pas uniquement à celles traitant des questions agricoles. C'est une condition sine qua non pour que l'agriculture soit considérée dans ses différentes fonctions (productions, aménités, patrimonial, social) et de manière transversale. Il en va de même pour les enjeux de définition de la trame verte et bleue ainsi que pour les questions émergentes de biodiversité. Là encore, l'implication des élus locaux, des associations spécialistes et des autorités environnementales à

la construction et au suivi du SCoT est indispensable à la prise en compte de ses orientations.

Les nouvelles dispositions issues des lois dites « Grenelle I et II » et de la loi d'orientation agricole élargit le champ de compétence et les thématiques environnementales du ressort des SCoT et des PLU. Pour que leurs auteurs se saisissent de cette opportunité, la montée en puissance d'une ingénierie locale adéquate est indispensable, tout autant que l'est l'affirmation de l'EP de SCoT comme lieu de la gouvernance de la mise en cohérence de politiques publiques de différentes natures pour contribuer efficacement à l'atteinte des objectifs du SCoT.

EN SAVOIR PLUS...

Fiches thématiques « La mise en œuvre d'un SCoT » :

- Un vrai défi (synthèse) ;
- les indicateurs de suivi ;
- la préservation des espaces naturels et agricoles ;
- la localisation du développement urbain ;
- la densité et la desserte des transports collectifs.

Etd

le centre de ressources
du développement
territorial

30, rue des Favorites
75015 Paris

Tél. : 01 43 92 67 67
Fax : 01 45 77 63 63

www.projetdeterritoire.com

Certu

Centre d'études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme, et
les constructions
publiques

9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06

Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00

www.certu.fr

Les auteurs de cette étude remercient chaleureusement pour les informations transmises, tout particulièrement les maîtres d'ouvrage de SCoT, de PLU, ainsi que les services des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État des territoires étudiés. Ils remercient également vivement celles et ceux qui ont accepté de relire ces notes et qui, par la qualité, la pertinence de leurs observations et remarques ont contribué à leur amélioration.

Source photos 1^{re} page : © Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise

Auteurs : Christopher de Laburthe, Isabelle Robinot-Bertrand (Etd)

Ont contribué : Chahoul Gaffar, Marc Morain (Certu)
Isabelle Rougieux, Jean-Philippe Strebler (Féd. nat. des SCoT)
Silvina Rodrigues-Garcia (Fnau)
Sidonie Kohler (Cete Est)
Florence Bordère, Bertrand Depigny (Cete Lyon)
Audrey Fisse-Gatignol, Florian Fournier (Cete Nord Picardie)
Margaux Fondriest, Myraim Palud (Cete Normandie Centre)
Laurent Heitz (Cete Ouest)

Contacts : Certu : urb.certu@equipement.gouv.fr
Etd : etd@etd.asso.fr

ISSN : en cours

© Certu-2012

La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à l'accord
préalable du Certu

Éditions du Certu
Collection **Dossiers**